



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen.

Nader Rapport

21 februari 2019

Nr. 2495076

Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport en advies Afdeling advisering Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 november 2018, nr. 2018002086, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 januari 2019, nr. W16.18.0358/II, bied ik U hierbij aan.

Het advies is ook integraal opgenomen in dit nader rapport en cursief gedrukt. Hieronder ga ik, mede namens mijn ambtsgeenoot voor Rechtsbescherming, in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling)

Bij Kabinetsmissive van 20 november 2018, no.2018002086, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen, met memorie van toelichting.

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) geeft bestuursorganen de bevoegdheid om beschikkingen, subsidies en overheidsopdrachten te weigeren als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking, subsidie of overheidsopdracht zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om zwart geld wit te wassen. Het Landelijk Bureau Bibob kan bestuursorganen daarin adviseren. Het voorstel geeft een aantal uitbreidingen van deze wet. Zo zal de wet, wat betreft overheidsopdrachten, niet langer beperkt zijn tot bepaalde, als risicovol beschouwde, sectoren. Bestuursorganen krijgen meer bevoegdheden om zelf onderzoek te doen en het Landelijk Bureau Bibob kan verzoeken om advies afwijzen als het bestuursorgaan zijn mogelijkheden voor eigen onderzoek onvoldoende heeft benut. Verdere uitbreidingen van de Wet Bibob zijn nog in voorbereiding.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er op dat de voorgestelde uitbreidingen inhoudelijk moeten worden gemotiveerd. Zij maakt in dat verband opmerkingen over de uitbreiding van de wet tot nieuwe sectoren, het eigen onderzoek door bestuursorganen, over het gebruik van strafvorderlijke gegevens bij het weigeren van beschikkingen, en over het in de bijzondere wet regelen van een algemene verplichting die al van toepassing is. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk is.

1. Motivering van verruiming van de wet

De Wet Bibob geeft bestuursorganen de bevoegdheid om beschikkingen, subsidies en overheidsopdrachten te weigeren als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking, subsidie of overheids-

¹ Toelichting, paragraaf 5 (Consultatie), inleidende alinea's.



opdracht zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om zwart geld wit te wassen.² Zo'n weigering kan worden gebaseerd op het advies van het Landelijk Bureau Bibob, een onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dat Bureau kan politiegegevens en gegevens van het openbaar ministerie en rijksinspecties inzien.³

De Wet Bibob kan diep ingrijpen in de rechtspositie van burgers. Bij de totstandkoming van de Wet Bibob is benadrukt dat er een balans moet zijn tussen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het openbaar belang, en dat er een zeer stringent regime moet gelden voor de verstrekking van persoonsgegevens.⁴ De Afdeling wijst er daarom op dat iedere uitbreiding van de wet voldoende moet zijn toegelicht.

In dat licht maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

2. Uitbreiding tot nieuwe sectoren

De Wet Bibob is, wat betreft overheidsopdrachten, alleen van toepassing op drie sectoren: milieu, bouw en ICT.⁵ In het wetsvoorstel wordt deze beperking opgeheven, zodat de wet voor alle sectoren zal gelden.⁶ Thans moet worden vastgesteld, aldus de toelichting, dat het risico op ongewilde facilitering van criminaliteit zich niet beperkt tot enkele sectoren en dat de aard van de overheidsopdrachten niet vastomlijnd is in een veranderende samenleving. In de praktijk blijkt daarom dat ook in andere dan de drie genoemde sectoren behoefte is aan bescherming van de integriteit van de overheid door toepassing van de Wet Bibob, zoals bij personenvervoer en in de zorgsector.⁷

De Afdeling heeft begrip voor de voorgestelde uitbreiding maar merkt op dat in de toelichting niet wordt uiteengezet waaruit is gebleken dat de integriteit van de overheid aan de orde is bij het verstrekken van overheidsopdrachten in andere dan de genoemde sectoren. Evenmin wordt toegelicht waarom er aanleiding is om de reikwijdte van de wet uit te breiden tot alle sectoren en het niet aangewezen zou zijn de uitbreiding te beperken tot de sectoren waarin de genoemde risico's zich daadwerkelijk hebben gemanifesteerd.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Reactie op punt 2 van het advies

Naar aanleiding van het advies van de afdeling is paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting aangevuld inzake feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de integriteit van de overheid ook aan de orde is bij het verstrekken van overheidsopdrachten buiten de sectoren milieu, bouw en ICT. Verder is de uitbreiding tot alle sectoren nader onderbouwd.

Het is wenselijk om de instrumenten van de Wet Bibob flexibeler in te kunnen zetten bij overheidsopdrachten. Crimineel geld zal altijd nieuwe uitwegen zoeken. De regering kan de lijst van sectoren weliswaar uitbreiden in het Besluit Bibob met voornoemde sectoren waarvan op dit moment duidelijk is dat deze een risico vormen, maar ook dan zal deze lijst, net als nu, niet toekomstbestendig zijn. Dat de keuze voor de sectoren 'bouw, milieu en ICT' niet langer actueel is, blijkt ook uit het onderzoek van het Organised Crime Portfolio EU Project (OCP 2015).⁸ In de memorie van toelichting is hier nader op ingegaan in paragraaf 2.2

3. Meer nadruk op het eigen onderzoek door het bestuursorgaan

Een bestuursorgaan dat moet besluiten op een aanvraag voor een beschikking of een subsidie, of dat een overheidsopdracht moet verlenen, kan het Landelijk Bureau Bibob daarover advies vragen. Het bestuursorgaan kan daar ook zelf onderzoek naar doen, maar heeft beperkter informatiebronnen. Als het bestuursorgaan een grondiger onderzoek noodzakelijk vindt, zal het het Bureau moeten inschakelen.⁹

Het wetsvoorstel legt meer nadruk op dit eigen onderzoek:

² Artikelen 3, 5, 6 en 7.

³ Artikel 27.

⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 21 en 27–28.

⁵ Artikel 3 van het Besluit Bibob.

⁶ Voorgestelde wijziging van artikel 5 van de Wet Bibob.

⁷ Toelichting, paragraaf 2.2 (Uitbreiding toepassingsgebied ten aanzien van overheidsopdrachten).

⁸ Savona Ernesto U. & Riccardi Michele (Eds.). 2015. From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio (www.ocportfolio.eu). Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento. 2015. <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/12/ocp.pdf>

⁹ Artikel 30, dat in het wetsvoorstel wordt henummerd tot artikel 7a.

- *bestuursorganen kunnen meer informatiebronnen benutten dan voorheen, zij het nog steeds minder dan het Bureau,*¹⁰
- *het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies aan het bestuursorgaan als het bestuursorgaan onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden om zelf onderzoek te doen.*¹¹

*Met dit laatste wordt volgens de toelichting een in de praktijk ontwikkeld criterium wettelijk verankerd. Het gaat erom dat het zware middel van een onderzoek door het Bureau niet lichtvaardig wordt ingezet, en dat het bestuursorgaan na raadpleging van bepaalde bronnen wellicht al zonder onderzoek door het Bureau kan concluderen dat er sprake is van ernstig gevaar in de zin van de wet.*¹²

De Afdeling merkt op dat het ook voordelen heeft dat het onderzoek nu nog in hoofdzaak is geconcentreerd bij het Bureau. Het Bureau kan de kwaliteit van het onderzoek en een landelijk uniforme toetsing waarborgen. Het is niet zeker dat dat ook het geval zal zijn in de nieuwe situatie. De toelichting gaat daar niet op in en besteedt evenmin aandacht aan de ervaringen met het eigen onderzoek tot nu toe.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

Reactie op punt 3 van het advies

De Afdeling constateert twee wijzigingen die ertoe bijdragen dat er minder nadruk op onderzoek van het Landelijk Bureau Bibob (hierna: Bureau) komt te liggen. De Afdeling meent dat dit belangrijk is omdat het Bureau de kwaliteit van het onderzoek en de uniforme toetsing kan waarborgen.

Kwaliteit van het onderzoek waarborgen

De eerste wijziging betreft de mogelijkheid om meer informatiebronnen te benutten voor het eigen onderzoek. De uitgebreidere informatiepositie draagt eraan bij dat bestuursorganen signalen omtrent stromanconstructies beter kunnen herkennen. Die signalen worden nu nog gemist, zo bleek uit het zogenoemde 'stromanonderzoek' wat als gevolg heeft dat de Wet Bibob dan geheel niet toegepast wordt.¹³ Aannemelijk is dat bestuursorganen op basis van zo'n uitgebreider eigen onderzoek een beter oordeel kunnen vormen over de integriteit van de betrokkene en vervolgens ofwel zelfstandig een zaak afdoen ofwel het Bureau om een (nader) advies vragen. Een meer gedegen eigen onderzoek draagt aldus bij aan de kwaliteit van het onderzoek van bestuursorganen en van Bibob in het algemeen. De verwachting is dat de complexe Bibob-onderzoeken ook in de nieuwe situatie leiden tot een adviesaanvraag bij het Bureau.

De tweede wijziging is dat het Bureau kan afzien van advisering indien het bestuursorgaan de mogelijkheden van het eigen onderzoek onvoldoende heeft benut. Indien het Bureau afziet van advisering zijn er twee scenario's mogelijk. Het bestuursorgaan doet alsnog voldoende eigen onderzoek uit en komt tot dezelfde afweging dat een adviesaanvraag bij het Bureau gewenst is. Het andere scenario is dat het bestuursorgaan alsnog voldoende eigen onderzoek doet, maar juist afziet van een adviesaanvraag aan het Bureau, omdat het eigen onderzoek voldoende zekerheid heeft opgeleverd om een besluit te nemen. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel is het passend dat het Bureau niet optreedt in dergelijke gevallen waarin de doelstellingen van Bibob ook met het lichtere, minder ingrijpende middel van het eigen onderzoek van het bestuursorgaan hadden kunnen worden bereikt.

Uniforme toetsing

Wat betreft de uniformiteit geldt dat de mogelijkheden voor bestuursorganen om op grond van de Wet Bibob vragen te stellen uniform zijn geregeld door de Regeling Bibob-formulieren. Voorts waarborgen het wettelijk kader, de uitgebreide jurisprudentie en de diverse voorlichtingsactiviteiten van het Bureau een uniforme wetstoepassing. Zoals hierboven gesteld zullen bestuursorganen ook in de toekomst het Bureau om advies blijven vragen, zeker in de complexe zaken, zodat ook het Bureau kan blijven bijdragen aan uniforme besluitvorming. Daarbij heb ik ook meegewogen de ervaringen waarover bestuursorganen thans beschikken en de ondersteuning die nu vanuit de RIEC's kan worden geboden aan de deelnemende bestuursorganen.¹⁴ Al met al ben ik niet bevreesd dat bovenstaande wijzigingen ertoe leiden de kwaliteit van het onderzoek afneemt of dat de uniformiteit niet is of kan worden gewaarborgd.

¹⁰ Voorgesteld artikel 7b. Een deel van de uitbreiding zal tot stand komen door een wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (toelichting, paragraaf 3.3 en 5.3).

¹¹ Voorgesteld artikel 9, vijfde lid.

¹² Toelichting, paragraaf 4 (Wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau).

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 31 109, nr. 18, bijlage 'Stromanconstructies en de Wet Bibob', p. 24–25.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 31 109, nr. 18.

Tot slot wordt opgemerkt dat in kwantitatieve zin bestuursorganen veel ervaring hebben met eigen Bibob-onderzoeken. Uit de Monitor toepassing Wet Bibob bleek dat in 2014 6.000 eigen Bibob-onderzoeken werden verricht door bestuursorganen.¹⁵ In dat jaar heeft het Bureau in ruim 200 gevallen advies uitgebracht.

4. Betekenis van strafvorderlijke gegevens bij beslissing over beschikkingen

Een bestuursorgaan kan een aangevraagde beschikking weigeren – of een eerder verleende beschikking intrekken – als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of zwart geld wit te wassen. Daarbij wordt meegewogen of er aanwijzingen zijn dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten.¹⁶ Het wetsvoorstel regelt of gegevens over strafbare feiten mogen worden meegewogen.

- *Als betrokkene is vrijgesproken of ontslagen is van rechtsvervolgning worden die gegevens niet meegewogen.*
- *Als een strafbaar feit niet wordt vervolgd of als de vervolging niet wordt voortgezet, kunnen de gegevens wel worden meegewogen.¹⁷*

In de toelichting wordt uiteengezet dat het eerste punt een codificatie is van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en een uitvloeisel van de onschuldpresumptie. Het tweede punt wijkt af van de jurisprudentie van diezelfde Afdeling: die jurisprudentie houdt in dat, als vanwege onvoldoende bewijs geen strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden, het bestuursorgaan de vermeende overtreding niet aan zijn besluit ten grondslag mag leggen. Afzien van vervolging wegens onvoldoende bewijs wordt in die jurisprudentie op één lijn gesteld met vrijspraak en ontslag van rechtsvervolgning.¹⁸

Het voorstel volgt die lijn niet. Volgens de toelichting strekt het voorstel tot het herstellen van het uitgangspunt dat de beoordeling van feiten en omstandigheden in de bestuursrechtelijke context van de Wet Bibob niet gebonden is aan de strafrechtelijke beoordeling daarvan door het openbaar ministerie.¹⁹

De Afdeling meent dat het verschil maakt of is afgezien van vervolging omdat er onvoldoende bewijs is of, bijvoorbeeld, omdat een termijn is overschreden. Het bestuursorgaan dient stil te staan bij de reden om van vervolging af te zien, zodat zij kan bepalen of de (aanvankelijke) verdenking mag worden meegewogen. Het verdient aanbeveling hier in de toelichting nader op in te gaan.

Reactie op punt 4 van het advies

Het advies is overgenomen om de toelichting aan te vullen over dit onderwerp. Waar het in de kern om gaat, is dat het oordeel van het OM dat er naar strafrechtelijke maatstaven onvoldoende overtuigend en wettig bewijs is, los staat van de gevaarsbeoordeling in een Bibob-procedure. Het is heel goed mogelijk dat er strafrechtelijk onvoldoende bewijs is, maar Bibob-rechtelijk wel sprake is van 'feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten' als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a, Wet Bibob.

Voor een nadere onderbouwing wordt verwezen naar de aangevulde artikelsgewijze toelichting bij artikel 3a

5. Informatieverstrekking aan volksvertegenwoordiging

Iedereen die bij de toepassing van de Wet Bibob de beschikking krijgt over gegevens over derden, is verplicht deze gegevens geheim te houden. Daarop maakt de wet uitzonderingen, bijvoorbeeld voor de persoon om wiens gegevens het gaat, opsporingsinstanties, de Nationale ombudsman en de rechter. Het voorstel voegt daar drie uitzonderingen aan toe: die betreffen de staatsrechtelijke informatieplicht van de minister, gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders ten opzichte van – respectievelijk – de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad, zoals geregeld in de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Volgens de toelichting wordt met deze bepaling buiten twijfel gesteld dat de geheimhoudingsplicht niet in de weg staat aan het verstrekken

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16. 31 109, nr. 18.

¹⁶ Artikel 3 van de Wet Bibob.

¹⁷ Voorgesteld artikel 3a, tweede en derde lid.

¹⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:333, r.o. 3.1.

¹⁹ Toelichting op artikel 3a, tweede tekstblok.



van informatie aan de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad.²⁰

De Afdeling merkt op dat het bij wettelijke geheimhoudingsbepalingen niet gebruikelijk is de informatieverplichtingen aan volksvertegenwoordigers uitdrukkelijk als uitzondering te noemen.²¹ Door nu algemeen geldende informatieverplichtingen in één bijzondere wet wel te noemen kan twijfel ontstaan over de reikwijdte van die verplichtingen bij geheimhoudingsbepalingen in andere bijzondere wetten.²² De Afdeling acht dit ongewenst. Opname van deze uitzondering is in het geval van de informatieplicht ex artikel 68 van de Grondwet ook overbodig, omdat laatstgenoemde bepaling, ook zonder de voorgestelde uitzondering, als hogere regeling gewoon geldt.

Ook uit oogpunt van terughoudendheid met regelgeving²³ adviseert de Afdeling deze uitzonderingen op de geheimhoudingsverplichting achterwege te laten.

Reactie op punt 5 van het advies

Het advies tot schrapping is overgenomen, omdat het niet gewenst en niet beoogd is om a contrario redeneringen op te roepen bij andere wettelijke geheimhoudingsbepalingen die (ook) geen uitdrukkelijke uitzondering kennen ten behoeve van informatieverstrekking aan de volksvertegenwoordiging. Met de Afdeling kan worden ingestemd dat in dergelijke gevallen de wettelijke informatieplicht jegens de volksvertegenwoordiging in zijn toepasselijkheid niet wordt beperkt door een geheimhoudingsbepaling in de Wet Bibob. De enige uitzondering is immers *het belang van de staat* (artikel 68 van de Grondwet) of *het openbaar belang* (artikelen 167, derde lid, en 179, derde lid, van de Provinciewet en 169, derde lid, en 180, derde lid, van de Gemeentewet). Daarnaast valt te wijzen op de mogelijkheid voor het provinciebestuur onderscheidenlijk gemeentebestuur om krachtens artikel 25, tweede lid, Provinciewet onderscheidenlijk artikel 25, tweede lid, Gemeentewet geheimhouding op te leggen op stukken die zijn verstrekt aan de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Reactie op punt 6 van het advies

Aan de eerste redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven. De tweede redactionele opmerking is niet overgenomen. Ik acht de term 'justitiële informatiedienst' voldoende bepaald, mede gezien in samenhang met de aanhef, waaruit blijkt dat deze dienst ressorteert onder de Minister van Justitie en Veiligheid.

7. Ambtshalve aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om nog enkele andere wetstechnische verbeteringen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge u hierbij, mede namens mijn ambtsgeenoot voor Rechtsbescherming, verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus.*

²⁰ Voorgestelde wijziging van artikel 28, en de toelichting op dat artikel. Het valt in dat verband op dat de bevoegdheid van het Bureau Bibob om het burgerservicenummer te gebruiken wordt geschrapt, omdat die bevoegdheid al is geregeld in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (wijziging van artikel 12 van de Wet Bibob en de toelichting op dat artikel). Aan die wijziging ligt kennelijk een omgekeerde gedachtegang ten grondslag.

²¹ Het enige voorbeeld is artikel 15, tweede lid, van de Politiewet 2012 (de informatieplicht van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad is van toepassing op diens taak als gezagsdrager over de politie). Deze bepaling is in 2012 opgenomen omdat deze verantwoording destijds nog niet in alle gemeenten even goed uit de verf kwam (Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 69).

²² Zo valt het op dat het voorgestelde artikel niet verwijst naar de informatieplicht van het dagelijks bestuur van een waterschap ten opzichte van het algemeen bestuur (artikel 89 van de Waterschapswet).

²³ Vergelijk aanwijzing 3.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: 'In een regeling worden, tenzij dit onvermijdelijk is, bepalingen uit een andere regeling, die hetzelfde onderwerp regelen, niet herhaald.'



Advies Raad van State

No. W16.18.0358/II

's-Gravenhage, 16 januari 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 november 2018, no.2018002086, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen, met memorie van toelichting.

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) geeft bestuursorganen de bevoegdheid om beschikkingen, subsidies en overheidsopdrachten te weigeren als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking, subsidie of overheidsopdracht zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om zwart geld wit te wassen. Het Landelijk Bureau Bibob kan bestuursorganen daarin adviseren. Het voorstel geeft een aantal uitbreidingen van deze wet. Zo zal de wet, wat betreft overheidsopdrachten, niet langer beperkt zijn tot bepaalde, als risicovol beschouwde, sectoren. Bestuursorganen krijgen meer bevoegdheden om zelf onderzoek te doen en het Landelijk Bureau Bibob kan verzoeken om advies afwijzen als het bestuursorgaan zijn mogelijkheden voor eigen onderzoek onvoldoende heeft benut. Verdere uitbreidingen van de Wet Bibob zijn nog in voorbereiding.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er op dat de voorgestelde uitbreidingen inhoudelijk moeten worden gemotiveerd. Zij maakt in dat verband opmerkingen over de uitbreiding van de wet tot nieuwe sectoren, het eigen onderzoek door bestuursorganen, over het gebruik van strafvorderlijke gegevens bij het weigeren van beschikkingen, en over het in de bijzondere wet regelen van een algemene verplichting die al van toepassing is. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk is.

1. Motivering van verruiming van de wet

De Wet Bibob geeft bestuursorganen de bevoegdheid om beschikkingen, subsidies en overheidsopdrachten te weigeren als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking, subsidie of overheidsopdracht zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om zwart geld wit te wassen.² Zo'n weigering kan worden gebaseerd op het advies van het Landelijk Bureau Bibob, een onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dat Bureau kan politiegegevens en gegevens van het openbaar ministerie en rijksinspecties inzien.³

De Wet Bibob kan diep ingrijpen in de rechtspositie van burgers. Bij de totstandkoming van de Wet Bibob is benadrukt dat er een balans moet zijn tussen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het openbaar belang, en dat er een zeer stringent regime moet gelden voor de verstrekking van persoonsgegevens.⁴ De Afdeling wijst er daarom op dat iedere uitbreiding van de wet voldoende moet zijn toegelicht.

In dat licht maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

2. Uitbreiding tot nieuwe sectoren

De Wet Bibob is, wat betreft overheidsopdrachten, alleen van toepassing op drie sectoren: milieu, bouw en ICT.⁵ In het wetsvoorstel wordt deze beperking opgeheven, zodat de wet voor alle sectoren zal gelden.⁶ Thans moet worden vastgesteld, aldus de toelichting, dat het risico op ongewilde facilitering van criminaliteit zich niet beperkt tot enkele sectoren en dat de aard van de overheidsopdrachten niet vastomlijnd is in een veranderende samenleving. In de praktijk blijkt daarom dat ook in andere dan de drie genoemde sectoren behoefte is aan bescherming van de integriteit van de overheid door toepassing van de Wet Bibob, zoals bij personenvervoer en in de zorgsector.⁷

¹ Toelichting, paragraaf 5 (Consultatie), inleidende alinea's.

² Artikelen 3, 5, 6 en 7.

³ Artikel 27.

⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 21 en 27–28.

⁵ Artikel 3 van het Besluit Bibob.

⁶ Voorgestelde wijziging van artikel 5 van de Wet Bibob.

⁷ Toelichting, paragraaf 2.2 (Uitbreiding toepassingsgebied ten aanzien van overheidsopdrachten).

De Afdeling heeft begrip voor de voorgestelde uitbreiding maar merkt op dat in de toelichting niet wordt uiteengezet waaruit is gebleken dat de integriteit van de overheid aan de orde is bij het verstrekken van overheidsopdrachten in andere dan de genoemde sectoren. Evenmin wordt toegelicht waarom er aanleiding is om de reikwijdte van de wet uit te breiden tot alle sectoren en het niet aangewezen zou zijn de uitbreiding te beperken tot de sectoren waarin de genoemde risico's zich daadwerkelijk hebben gemanifesteerd.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3. Meer nadruk op het eigen onderzoek door het bestuursorgaan

Een bestuursorgaan dat moet besluiten op een aanvraag voor een beschikking of een subsidie, of dat een overheidsopdracht moet verlenen, kan het Landelijk Bureau Bibob daarover advies vragen. Het bestuursorgaan kan daar ook zelf onderzoek naar doen, maar heeft beperkter informatiebronnen. Als het bestuursorgaan een grondiger onderzoek noodzakelijk vindt, zal het het Bureau moeten inschakelen.⁸

Het wetsvoorstel legt meer nadruk op dit eigen onderzoek:

- bestuursorganen kunnen meer informatiebronnen benutten dan voorheen, zij het nog steeds minder dan het Bureau,⁹
- het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies aan het bestuursorgaan als het bestuursorgaan onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden om zelf onderzoek te doen.¹⁰

Met dit laatste wordt volgens de toelichting een in de praktijk ontwikkeld criterium wettelijk verankerd. Het gaat erom dat het zware middel van een onderzoek door het Bureau niet lichtvaardig wordt ingezet, en dat het bestuursorgaan na raadpleging van bepaalde bronnen wellicht al zonder onderzoek door het Bureau kan concluderen dat er sprake is van ernstig gevaar in de zin van de wet.¹¹

De Afdeling merkt op dat het ook voordelen heeft dat het onderzoek nu nog in hoofdzaak is geconcentreerd bij het Bureau. Het Bureau kan de kwaliteit van het onderzoek en een landelijk uniforme toetsing waarborgen. Het is niet zeker dat dat ook het geval zal zijn in de nieuwe situatie. De toelichting gaat daar niet op in en besteedt evenmin aandacht aan de ervaringen met het eigen onderzoek tot nu toe.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

4. Betekenis van strafvorderlijke gegevens bij beslissing over beschikkingen

Een bestuursorgaan kan een aangevraagde beschikking weigeren – of een eerder verleende beschikking intrekken – als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of zwart geld wit te wassen. Daarbij wordt meegewogen of er aanwijzingen zijn dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten.¹² Het wetsvoorstel regelt of gegevens over strafbare feiten mogen worden meegewogen.

- Als betrokkene is vrijgesproken of ontslagen is van rechtsvervolging worden die gegevens niet meegewogen.
- Als een strafbaar feit niet wordt vervolgd of als de vervolging niet wordt voortgezet, kunnen de gegevens wel worden meegewogen.¹³

In de toelichting wordt uiteengezet dat het eerste punt een codificatie is van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en een uitvloeisel van de onschuldpresumptie. Het tweede punt wijkt af van de jurisprudentie van diezelfde Afdeling: die jurisprudentie houdt in dat, als vanwege onvoldoende bewijs geen strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden, het bestuursorgaan de vermeende overtreding niet aan zijn besluit ten grondslag mag leggen. Afzien van vervolging wegens onvoldoende bewijs wordt in die jurisprudentie op één lijn gesteld met vrijspraak en ontslag van rechtsvervolging.¹⁴

Het voorstel volgt die lijn niet. Volgens de toelichting strekt het voorstel tot het herstellen van het uitgangspunt dat de beoordeling van feiten en omstandigheden in de bestuursrechtelijke context van

⁸ Artikel 30, dat in het wetsvoorstel wordt hernoemd tot artikel 7a.

⁹ Voorgesteld artikel 7b. Een deel van de uitbreiding zal tot stand komen door een wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (toelichting, paragraaf 3.3 en 5.3).

¹⁰ Voorgesteld artikel 9, vijfde lid.

¹¹ Toelichting, paragraaf 4 (Wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau).

¹² Artikel 3 van de Wet Bibob.

¹³ Voorgesteld artikel 3a, tweede en derde lid.

¹⁴ Afdeling Bestuursrechtspraak 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:333, r.o. 3.1.



de Wet Bibob niet gebonden is aan de strafrechtelijke beoordeling daarvan door het openbaar ministerie.¹⁵

De Afdeling meent dat het verschil maakt of is afgezien van vervolging omdat er onvoldoende bewijs is of, bijvoorbeeld, omdat een termijn is overschreden. Het bestuursorgaan dient stil te staan bij de reden om van vervolging af te zien, zodat zij kan bepalen of de (aanvankelijke) verdenking mag worden meegewogen. Het verdient aanbeveling hier in de toelichting nader op in te gaan.

5. Informatieverstrekking aan volksvertegenwoordiging

Iedereen die bij de toepassing van de Wet Bibob de beschikking krijgt over gegevens over derden, is verplicht deze gegevens geheim te houden. Daarop maakt de wet uitzonderingen, bijvoorbeeld voor de persoon om wiens gegevens het gaat, opsporingsinstanties, de Nationale ombudsman en de rechter. Het voorstel voegt daar drie uitzonderingen aan toe: die betreffen de staatsrechtelijke informatieplicht van de minister, gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders ten opzichte van – respectievelijk – de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad, zoals geregeld in de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Volgens de toelichting wordt met deze bepaling buiten twijfel gesteld dat de geheimhoudingsplicht niet in de weg staat aan het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad.¹⁶

De Afdeling merkt op dat het bij wettelijke geheimhoudingsbepalingen niet gebruikelijk is de informatieverplichtingen aan volksvertegenwoordigers uitdrukkelijk als uitzondering te noemen.¹⁷ Door nu algemeen geldende informatieverplichtingen in één bijzondere wet wel te noemen kan twijfel ontstaan over de reikwijdte van die verplichtingen bij geheimhoudingsbepalingen in andere bijzondere wetten.¹⁸ De Afdeling acht dit ongewenst. Opname van deze uitzondering is in het geval van de informatieplicht ex artikel 68 van de Grondwet ook overbodig, omdat laatstgenoemde bepaling, ook zonder de voorgestelde uitzondering, als hogere regeling gewoon geldt.

Ook uit oogpunt van terughoudendheid met regelgeving¹⁹ adviseert de Afdeling deze uitzonderingen op de geheimhoudingsverplichting achterwege te laten.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

¹⁵ Toelichting op artikel 3a, tweede tekstblok.

¹⁶ Voorgestelde wijziging van artikel 28, en de toelichting op dat artikel. Het valt in dat verband op dat de bevoegdheid van het Bureau Bibob om het burgerservicenummer te gebruiken wordt geschrapt, omdat die bevoegdheid al is geregeld in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (wijziging van artikel 12 van de Wet Bibob en de toelichting op dat artikel). Aan die wijziging ligt kennelijk een omgekeerde gedachtegang ten grondslag.

¹⁷ Het enige voorbeeld is artikel 15, tweede lid, van de Politiewet 2012 (de informatieplicht van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad is van toepassing op diens taak als gezagsdrager over de politie). Deze bepaling is in 2012 opgenomen omdat deze verantwoording destijds nog niet in alle gemeenten even goed uit de verf kwam (Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 69).

¹⁸ Zo valt het op dat het voorgestelde artikel niet verwijst naar de informatieplicht van het dagelijks bestuur van een waterschap ten opzichte van het algemeen bestuur (artikel 89 van de Waterschapswet).

¹⁹ Vergelijk aanwijzing 3.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: 'In een regeling worden, tenzij dit onvermijdelijk is, bepalingen uit een andere regeling, die hetzelfde onderwerp regelen, niet herhaald.'



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W16.18.0358/II**

- In artikel 13, eerste lid, onderdeel b, ‘een punitieve sanctie, anders dan strafrechtelijke sanctie,’ wijzigen in: een bestraffende sanctie als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht.
- In artikel 27, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, het begrip ‘justitiële informatiedienst’ definiëren, nu deze dienst persoonsgegevens verwerkt.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur te wijzigen teneinde de toepassingsmogelijkheden daarvan uit te breiden alsmede deze wet op enkele overige onderdelen te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel c, komt te luiden:

- c. beschikking: een beschikking ter zake van een subsidie, alsmede een beschikking ter zake van een vergunning, toekenning, goedkeuring, erkenning, registratie of ontheffing voor zover:
 - 1°. bij de wet is bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, kan worden geweigerd, dan wel ingetrokken, of
 - 2°. bij de wet is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, kan worden geweigerd, dan wel ingetrokken.

2. In het eerste lid, onderdeel e, wordt na ' , de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of zal worden aangegaan' ingevoegd 'of met wie wordt onderhandeld over een dergelijke transactie , en de beoogd verkrijger van de erfpacht waarvoor toestemming is gevraagd als bedoeld in onderdeel m, onder 5°'.

3. In het eerste lid, onderdeel i, wordt 'Onze Minister van Veiligheid en Justitie' vervangen door 'Onze Minister van Justitie en Veiligheid'.

4. In het eerste lid vervalt onderdeel k, onder verlettering van de onderdelen l en m tot de onderdelen k en l.

5. In het eerste lid wordt onderdeel o verletterd tot onderdeel m.

6. Aan het slot van het eerste lid, onderdeel m, onder 3°, vervalt 'of'.

7. Het eerste lid, onderdeel m, onder 4°, komt te luiden:

- 4°. de deelname, met inbegrip van de vergroting, vermindering of beëindiging daarvan, aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het recht op eigendom of een zakelijk recht met betrekking tot die onroerende zaak heeft of zal hebben of die onroerende zaak huurt, zal huren, verhuurt, of zal verhuren; of

8. Na het eerste lid, onderdeel m, onder 4° wordt een onderdeel toegevoegd:

- 5°. toestemming voor vervreemding van erfpacht als bedoeld in artikel 91, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:



1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Onder subsidie wordt in deze wet mede verstaan: de bekostiging van onderwijs en onderzoek.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zesde lid wordt na 'ter verkrijging' ingevoegd 'of behoud'.

2. Aan het zevende lid wordt toegevoegd: 'Het bestuursorgaan heeft eenzelfde bevoegdheid indien sprake is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt. Het bestuursorgaan kan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift wijzigen. Indien niet wordt voldaan aan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift, kan het bestuursorgaan de beschikking intrekken.'

D

Na artikel 3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3a

1. Onder feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a, die erop wijzen dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten en derde lid, onder a, wordt verstaan:
 - a. een veroordeling wegens een strafbaar feit;
 - b. een onherroepelijke strafbeschikking;
 - c. het vervallen van het recht tot strafvordering op grond van een transactie als bedoeld in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht;
 - d. een onherroepelijke beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete;
 - e. een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete waartegen beroep is ingesteld, waarop de bestuursrechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan.
2. Wordt een strafbaar feit niet vervolgd of de vervolging niet voortgezet, dan staat dat niet in de weg aan het geheel of ten dele op grond van dat strafbare feit vaststellen van de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3, tweede en derde lid.
3. In geval van een rechterlijke uitspraak houdende vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgging, wordt de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3, tweede en derde lid, niet op grond van dat strafbare feit vastgesteld.

E

Artikel 4 komt te luiden:

Artikel 4

1. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 7a, derde lid, wordt de weigering van de vergunninghouder of de subsidie-ontvanger om een formulier als bedoeld in artikel 7a, vijfde lid, volledig in te vullen, aangemerkt als ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid.
2. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 12, derde lid, wordt de weigering van de aanvrager van een beschikking, de subsidie-ontvanger of de vergunninghouder om aanvullende gegevens te verschaffen, aangemerkt als een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid.

F

In het opschrift van hoofdstuk 2 wordt 'Aanbestedingen' vervangen door 'Overheidsopdrachten'.

G

Artikel 5 komt te luiden:



Artikel 5

1. Een gegadigde voor een overheidsopdracht waarop de richtlijnen, genoemd in artikel 9, tweede lid, niet van toepassing zijn, kan van de gunning van die opdracht of van het sluiten van de met een gunningsbeslissing beoogde overeenkomst worden uitgesloten met inachtneming van de criteria voor de kwalitatieve selectie in de zin van de richtlijnen, bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel a.
2. De rechtspersoon met een overheidstaak kan het Bureau om een advies vragen:
 - a. voordat een beslissing wordt genomen inzake de gunning van een overheidsopdracht of het sluiten van de met een gunningsbeslissing beoogde overeenkomst;
 - b. in het geval die rechtspersoon bij overeenkomst heeft bedongen dat de overeenkomst ontbonden wordt, indien zich een van de situaties, bedoeld in artikel 9, tweede lid, voordoet, alvorens zich op die ontbindende voorwaarde te beroepen;
 - c. ten aanzien van een onderaannemer, uitsluitend met het oog op diens acceptatie als zodanig, indien de rechtspersoon met een overheidstaak in het bestek als voorwaarde heeft gesteld dat onderaannemers niet zonder toestemming van die rechtspersoon worden gecontracteerd en in het kader van die voorwaarde zich het recht heeft voorbehouden aan het Bureau een advies te vragen.

H

In artikel 5a wordt 'over een natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie wordt of is aangegaan' vervangen door 'over de betrokkene'.

I

Na artikel 7 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 2A. Eigen onderzoek van het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak

Artikel 7a

1. Voor zover dat noodzakelijk is voor de toepassing van deze wet kan een bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak bij de aanvraag van een beschikking, de gunning van een overheidsopdracht, het sluiten van de met een gunningsbeslissing beoogde overeenkomst, de acceptatie als onderaannemer of het aangaan van een vastgoedtransactie onderzoek verrichten naar:
 - a. feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3, tweede tot en met zesde lid, en artikel 9, tweede lid, onderdelen a en b, en derde lid;
 - b. aspecten als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdelen c en d.
2. De betrokkene verschaft het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak de gegevens en bescheiden om deze in staat te stellen tot het eigen onderzoek, bedoeld in het eerste lid. Deze gegevens en bescheiden omvatten in ieder geval:
 - a. de naam, het adres en de woonplaats of plaats van vestiging van de betrokkene;
 - b. de naam, het adres en de woonplaats van de persoon door wie de betrokkene zich laat vertegenwoordigen;
 - c. het burgerservicenummer van de persoon, bedoeld in de onderdelen a en b;
 - d. het nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel;
 - e. de rechtsvorm van de betrokkene;
 - f. de handelsnaam of handelsnamen waarvan de betrokkene gebruikmaakt of heeft gemaakt;
 - g. de naam, het adres en de woonplaats van de natuurlijke personen of rechtspersonen die, voor zover van toepassing:
 - 1°. direct of indirect leiding geven of hebben gegeven aan betrokkene;
 - 2°. direct of indirect zeggenschap hebben of hebben gehad over betrokkene;
 - 3°. direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschaft aan betrokkene;
 - 4°. onderaannemer van betrokkene zijn;
 - h. de wijze van financiering.
3. De betrokkene verschaft het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak tevens de gegevens en bescheiden, indien onderzoek wordt gedaan met het oog op een beslissing ter zake van de intrekking van een beschikking, onderscheidenlijk de ontbinding van een overeenkomst inzake een overheidsopdracht dan wel de opschorting of ontbinding van een overeenkomst of de beëindiging van een rechtshandeling inzake een vastgoedtransactie.

4. Teneinde het Bureau in staat te stellen onderzoek te verrichten als bedoeld in deze wet, zendt het bestuursorgaan dat of de rechtspersoon met een overheidstaak die het Bureau om advies verzoekt, de door de betrokkene verstrekte gegevens en bescheiden, tezamen met de bevindingen van het eigen onderzoek, toe aan het Bureau.
5. Bij ministeriële regeling worden een of meer formulieren vastgesteld voor het verstrekken van de in het tweede en derde lid bedoelde gegevens en bescheiden alsmede voor de bevindingen van het eigen onderzoek.
6. Artikel 28, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de door het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak van de betrokkene op grond van het tweede of derde lid verkregen gegevens alsmede op de bevindingen van het eigen onderzoek.

Artikel 7b

Het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak kan persoonsgegevens uit openbare bronnen en persoonsgegevens die rechtstreeks zijn te herleiden tot gegevens uit openbare bronnen, verwerken ten behoeve van het eigen onderzoek.

J

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en derde lid wordt 'desgevraagd' telkens vervangen door 'op verzoek' en wordt 'de ernst van de feiten en omstandigheden' telkens vervangen door 'de feiten en omstandigheden'.
2. In het tweede lid wordt 'Voorzover het gaat om een overheidsopdracht binnen een sector die is aangewezen ingevolge artikel 5, tweede lid' vervangen door 'Voor zover het gaat om een overheidsopdracht,'.
3. In het tweede lid, onderdelen a en b, wordt 'artikel 5, derde lid, onderdeel c,' telkens vervangen door 'artikel 5, tweede lid, onderdeel c,'.
4. In het derde lid, onderdeel c, wordt na 'ter verkrijging' ingevoegd 'of behoud'.
5. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. Het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies als bedoeld in het eerste tot en met het vierde lid, indien:
 - a. het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak niet de in artikel 7a, vierde lid, bedoelde informatie heeft toegezonden aan het Bureau; of
 - b. uit de in artikel 7a, vierde lid, bedoelde informatie naar het oordeel van het Bureau blijkt dat het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden tot het verrichten van eigen onderzoek als bedoeld in artikel 7a, eerste lid.

K

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

Het Bureau kan indien dat beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden, een bestuursorgaan of een rechtspersoon met een overheidstaak wijzen op de mogelijkheid om eigen onderzoek als bedoeld in artikel 7a, eerste lid, te doen en eventueel daarna het Bureau om een advies te vragen. In dit artikel wordt mede verstaan onder strafbaar feit een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

L

In artikel 11a, onderdeel b, wordt 'aanbesteding' vervangen door 'overheidsopdracht'.



M

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Het verzamelen van persoonsgegevens wordt beperkt tot:
 - a. persoonsgegevens uit openbare bronnen,
 - b. persoonsgegevens die rechtstreeks zijn te herleiden tot gegevens uit openbare bronnen,
 - c. persoonsgegevens die op grond van de artikelen 7a, vierde lid, 13, 27 of 27a zijn verstrekt, en
 - d. persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de Algemene verordening gegevensbescherming zijn verkregen,
2. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot het derde lid.
3. In de aanhef van het derde lid (nieuw) wordt 'artikel 30' vervangen door 'artikel 7a'.
4. Onder vervanging van de punt aan het slot van het derde lid, onderdeel e, (nieuw) door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - f. feiten en omstandigheden die van belang zijn om te beoordelen tot welke personen de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat.

N

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Het Bureau kan ten behoeve van de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 9, de ter zake bevoegde buitenlandse autoriteiten verzoeken na te gaan:
 - a. of aldaar strafrechtelijke gegevens bekend zijn van natuurlijke personen of rechtspersonen tot wie zijn onderzoek zich uitstrekt; of
 - b. of aldaar gegevens bekend zijn met betrekking tot een overtreding waarvoor een punitieve sanctie, anders dan strafrechtelijke sanctie, kan worden opgelegd van natuurlijke personen of rechtspersonen tot wie zijn onderzoek zich uitstrekt.
2. In het tweede lid wordt 'eerste lid' vervangen door 'eerste lid, aanhef en onderdeel a,'.

O

In artikel 19 wordt 'twee jaren' vervangen door 'vijf jaren'.

P

Artikel 20 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'dienstonderdelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie' vervangen door 'onder de Minister van Justitie en Veiligheid ressorterende dienstonderdelen'.
2. In het derde lid, onderdeel d, onder 2°, wordt 'artikel 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' vervangen door 'artikel 39 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017'.
3. Onder vervanging van de punt aan het slot van het derde lid, onderdeel f, door een puntkomma, worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:
 - g. aan een tot oplegging van een bestuurlijke boete bevoegd bestuursorgaan ten behoeve van het melden van een overtreding;
 - h. aan een opsporingsambtenaar ten behoeve van het doen van aangifte van een begaan strafbaar feit.

Q

In artikel 26 wordt 'de mogelijkheid het Bureau om een advies te vragen' vervangen door 'de



mogelijkheid om eigen onderzoek als bedoeld in artikel 7a, eerste lid, te doen en daarna eventueel het Bureau om een advies te vragen'.

R

Artikel 27 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, aanhef, komt te luiden:

1. De volgende bestuursorganen verstrekken het Bureau desgevraagd alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 9:
2. In het eerste lid, onderdeel b, onder 5, vervalt 'de bestanden waarvan de gegevens worden verwerkt door'.
3. In het eerste lid, onderdeel c, wordt 'Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie' vervangen door 'Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit'.
4. In het eerste lid, onderdeel e, wordt 'Onze Minister van Infrastructuur en Milieu' vervangen door 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat' en wordt 'de VROM inlichtingen- en opsporingsdienst' vervangen door 'de Inspectie Leefomgeving en Transport'.
5. Na het eerste lid, onderdeel h, worden, onder verlettering van onderdeel i tot onderdeel m, vier onderdelen ingevoegd, luidende:
 - i. de burgemeester van een gemeente of het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, voor zover het gegevens betreft omtrent overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd;
 - j. gedeputeerde staten van een provincie en de commissaris van de Koning van een provincie, voor zover het gegevens betreft omtrent overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd;
 - k. de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, bedoeld in artikel 33a van de Wet op de kansspelen;
 - l. de Autoriteit Consument en Markt, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
6. Na het eerste lid wordt, onder vernummering van het tweede tot en met het vijfde lid tot het derde tot en met het zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:
 2. Het eerste lid is uitsluitend van toepassing op persoonsgegevens, voor zover het persoonsgegevens betreft voor de verwerking waarvan de in het eerste lid bedoelde bestuursorganen de verwerkingsverantwoordelijke zijn in de zin van artikel 4 van de Algemene verordening gegevensbescherming dan wel de verwerkingsverantwoordelijke zijn in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet politiegegevens.
7. In het derde lid (nieuw) wordt 'persoonsgegevens' vervangen door 'gegevens'.
8. In het vierde lid (nieuw) wordt 'het tweede lid' vervangen door 'het derde lid' en wordt 'de verwerkingsverantwoordelijke' vervangen door 'het bestuursorgaan'.

S

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel l door een puntkomma, drie onderdelen toegevoegd, luidende:
 - m. de Staten-Generaal indien toepassing wordt gegeven aan artikel 68 van de Grondwet;
 - n. Provinciale Staten indien toepassing wordt gegeven aan artikel 167, derde lid, of artikel 179, derde lid, van de Provinciewet;
 - o. de raad indien toepassing wordt gegeven aan artikel 169, derde lid, of artikel 180, derde lid, van de Gemeentewet.
2. Het derde en vierde lid komen te luiden:
 3. Bij de toepassing van artikel 33, eerste en tweede lid, verstrekt het bestuursorgaan of de



rechtspersoon met een overheidstaak de betrokkene of de in artikel 33, eerste lid, bedoelde derde een afschrift van het advies en wijst hem daarbij schriftelijk op zijn geheimhoudingsplicht op grond van het eerste lid. De in artikel 33, eerste lid, bedoelde derde wordt het advies slechts verstrekt voor zover het op hem betrekking heeft.

4. Indien een beschikking dan wel de intrekking van een subsidie of vergunning, de weigering van een overheidsopdracht of een vastgoedtransactie dan wel de ontbinding van een overeenkomst inzake een dergelijke opdracht of transactie, in rechte wordt aangevochten, is betrokkene bevoegd de in het eerste lid bedoelde gegevens bekend te maken aan de rechter.

T

In artikel 29 wordt 'twee jaren' vervangen door 'vijf jaren'.

U

Artikel 30 vervalt.

V

Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'de betrokkene' vervangen door 'de betrokkene en de in de voorgenomen beschikking in verband met deze gronden genoemde derde'.
2. Het tweede lid vervalt onder vernummering van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid.
3. Het tweede lid (nieuw) komt te luiden:
 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de rechtspersoon met een overheidstaak die een beslissing neemt ter zake van:
 - a. de gunning van een overheidsopdracht of het sluiten van de met een gunningsbeslissing beoogde overeenkomst;
 - b. de toestemming, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onderdeel c;
 - c. de ontbinding van de overeenkomst met de partij aan wie de overheidsopdracht is gegund;
 - d. het aangaan van een vastgoedtransactie;
 - e. de opschorting of ontbinding van de overeenkomst of de beëindiging van de rechtsbehandeling waarmee de vastgoedtransactie is aangegaan.
3. In het derde lid (nieuw) wordt 'het eerste en derde lid' vervangen door 'het eerste en tweede lid'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit voorstel tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) maakt onderdeel uit van de inspanningen van dit kabinet om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Dankzij de inzet van overheden en het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bureau) levert de Wet Bibob al meer dan vijftien jaar een belangrijke bijdrage aan het beschermen van de integriteit van de overheid. De Wet Bibob biedt een bestuurlijk instrument om overheden te ondersteunen bij het voorkomen van het door hen ongewild faciliteren van criminele activiteiten. Het onderhavige voorstel verruimt de toepassingsmogelijkheden daarvan. De memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet Bibob verwoordde de ratio erachter in 1999 als volgt: 'Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren.'¹

Ook het huidige kabinet onderschrijft deze redenering – en daarmee het belang van de Wet Bibob – ten volle. Het opsporen en vervolgen van strafbare feiten is niet een taak van alle overheden; het waar mogelijk beschermen van de eigen integriteit tegen het ongewild faciliteren van criminele activiteiten nadrukkelijk wel. Het bestuur dient daar dan ook zo goed mogelijk toe in staat te worden gesteld. Dit kabinet heeft in het kader van de 'actie-agenda aanpak ondermijning' daarom hoge prioriteit gegeven aan de voortgang van het reeds eerder ingezette traject om de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob te versterken. Het voorliggende wetsvoorstel is daarvan het resultaat.

Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob² in werking getreden. Tijdens de behandeling van het daaraan voorafgaande wetsvoorstel in de Staten-Generaal heeft mijn ambtsvoorganger een aantal toezeggingen gedaan: het monitoren van de toepassing van de Wet Bibob door de Inspectie JenV, een onderzoek naar de mogelijkheden om stromanconstructies te onderkennen en een verkenning naar de mogelijkheden om bestuursorganen meer armslag te bieden bij het onderkennen van stromanconstructies. Bij brief van 12 januari 2015³ en bij brief van 2 november 2015⁴ is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken. In laatstgenoemde brief is, deels naar aanleiding hiervan, tevens een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob op een aantal onderdelen aangekondigd. Onderhavig wetsvoorstel strekt tot verwezenlijking van die voornemens, alsmede van een aantal recenter opgekomen wensen tot wijzigingen, afkomstig van voornamelijk decentrale overheden.

In het algemeen deel van deze toelichting worden de hoofdonderdelen van dit voorstel besproken, te weten:

- Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob (§2).
- Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen (§3).
- Wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau (§4).

Overige wijzigingen, veelal van meer technische aard, worden toegelicht in het artikelsgewijze gedeelte.

2 Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

2.1 Uitbreiding reikwijdte Wet Bibob tot toestemming voor de overdracht van erfpacht

Onder de huidige Wet Bibob is het reeds mogelijk voor rechtspersonen met een overheidstaak om – middels eigen onderzoek of een adviesaanvraag – onderzoek te doen naar de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of wordt aangegaan (de betrokkene). Het gaat dan bijvoorbeeld om de verhuur of verkoop van panden. Dit om te voorkomen dat de overheid, wanneer zij een vastgoedtransactie aangaat, ongewild criminele activiteiten faciliteert.

Door verschillende gemeenten is grond in erfpacht uitgegeven. Ook andere rechtspersonen met een overheidstaak kunnen de figuur van erfpacht gebruiken. In de akte van vestiging kan zijn bepaald dat de erfpachter zijn recht van erfpacht niet zonder toestemming van de eigenaar (in casu de gemeente)

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 2.

² Stb. 2013, 125.

³ Kamerstukken II, 2014/15, 31 109, nr. 16.

⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 31 109, nr. 18.

kan overdragen.⁵ Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om invloed te hebben op de persoon die de erfpacht opvolgt. De erfpacht gaat over van de erfpachter op de nieuwe erfpachter. De gemeente is geen partij bij die transactie. De gemeente is echter wel betrokken door de toestemming die zij moet verlenen voor het overgaan van de erfpacht en omdat zij als eigenaar van de grond in relatie komt te staan tot de nieuwe erfpachter. Deze relatie brengt op dezelfde wijze als vastgoedtransacties in de zin van de Wet Bibob het risico van ongewilde facilitering van criminele activiteiten met zich mee. Het toestemmingsvereiste biedt gemeenten zoals hiervoor vermeld weliswaar reeds de mogelijkheid om enige invloed te hebben op de persoon van de opvolger van de erfpachter, maar bij die beslissing kan het Bibob-instrumentarium nog niet worden ingezet.

Om die reden wordt voorgesteld de Wet Bibob zo te wijzigen dat een rechtspersoon met een overheidstaak eigen onderzoek als bedoeld in het voorgestelde hoofdstuk 2A van de Wet Bibob kan doen en een advies aan het Bureau kan vragen, alvorens te beslissen over het verlenen van toestemming voor de overdracht van erfpacht. Hiertoe wordt in artikel 1 in de definitie van 'vastgoedtransactie' geregeld dat een toestemming voor de vervreemding van erfpacht een vastgoedtransactie is in de zin van de Wet Bibob.

De beoogde verkrijger van de erfpacht is de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie de betreffende rechtspersoon met een overheidstaak na de overdracht van de erfpacht in een relatie komt te staan die van invloed kan zijn op de overheidsintegriteit. Indien het Bureau in een dergelijk geval om een advies wordt gevraagd, vloeit uit artikel 9, derde lid, voort dat het Bureau tot taak heeft advies uit te brengen over:

- a. de mate van gevaar dat de erfpacht mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten,
- b. de mate van gevaar dat in of met de onroerende zaak waar de erfpacht betrekking op heeft, mede strafbare feiten zullen worden gepleegd, of
- c. de ernst van de feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de erfpacht een strafbaar feit is gepleegd.

Deze adviestaak komt inhoudelijk overeen met de taak die het Bureau reeds heeft ten aanzien van vastgoedtransacties.

Noemenswaardige ongewenste praktijkgevolgen van deze uitbreiding voor de overdraagbaarheid van erfpacht waar een toestemmingsvereiste op rust, worden niet verwacht. De huidige praktijk laat zien dat de behandeling van een toestemmingsverzoek tot twee maanden in beslag kan nemen. Indien het Bibob-instrumentarium wordt ingezet, zal dit doorgaans binnen die termijn kunnen geschieden. In voorkomende gevallen kan de uitkomst van een Bibob-onderzoek wel tot gevolg hebben dat een erfpachtoverdracht geen doorgang vindt als gevolg van het onthouden van toestemming, maar dat is – naast de preventieve werking – vanzelfsprekend juist het gewenste gevolg van deze uitbreiding. Deze mogelijkheid ligt reeds besloten in de in het Burgerlijk Wetboek geregelde figuur van het toestemmingsvereiste, waar met deze uitbreiding op wordt aangesloten. Op deze plaats zij daarnaast gewezen op de door artikel 91, vierde lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek geboden mogelijkheid voor de vervreemder van de erfpacht om de kantonrechter ter vervanging van de toestemming te verzoeken om een machtiging, die zal worden verleend indien de eigenaar de vereiste toestemming zonder redelijke gronden weigert of zich niet verklaart. Ook al is de vervreemder van de erfpacht dus degene die naar de kantonrechter kan stappen, toch is de beoogde verkrijger van de erfpacht – dankzij de nieuwe, passieve formulering van artikel 28, vierde lid, van dit wetsvoorstel – bevoegd om gegevens uit het Bibob-advies bekend te maken aan de rechter.

2.2 Uitbreiding toepassingsbereik ten aanzien van overheidsopdrachten

De huidige Wet Bibob beperkt de toepassing ervan op overheidsopdrachten tot de in het Besluit Bibob aangewezen sectoren, waardoor alleen gegadigden voor overheidsopdrachten in de sectoren bouw, milieu en ICT door een rechtspersoon met een overheidstaak in het kader van de Wet Bibob kunnen worden beoordeeld. De ratio achter deze beperking was dat deze sectoren bepaalde kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit. Een voorbeeld van zo een kenmerk is dat het op deze gebieden veelal gaat om overheidsopdrachten met een aanzienlijke maatschappelijke of economische waarde, zodat misbruik door criminele activiteiten aantrekkelijk wordt. Het risico op ongewilde facilitering van criminaliteit is dan zodanig groot, dat inzet van het Bibob-instrumentarium gerechtvaardigd kan worden geacht. Thans moet worden vastgesteld dat zulke risico's zich niet beperken tot enkele sectoren en dat de aard van de overheidsopdrachten niet vastomlijnd is in een veranderende samenleving. Voorgesteld wordt derhalve om deze beperking te laten vallen. In de praktijk blijkt er namelijk ook in andere sectoren behoefte aan bescherming van de integriteit van de overheid middels toepassing van de Wet Bibob. Als gevolg van deze wijziging zullen bijvoorbeeld ook

⁵ Artikel 91, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

overheidsopdrachten op het gebied van het personenvervoer en in de zorgsector onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob komen te vallen. De behoefte aan deze verbreding van het toepassingsbereik is met name door de Kring van Commissarissen van de Koning kenbaar gemaakt. De gunnende rechtspersoon met een overheidstaak zal van geval tot geval moeten bepalen of het in de rede ligt om bij de gunning van een overheidsopdracht de Wet Bibob toe te passen. Gaat het om een opdracht met een zeer beperkte economische waarde of een anderszins zeer beperkt misbruikrisico, dan wegen de inbreuk op de privacy van betrokkenen en de kosten die met een Bibob-onderzoek gepaard gaan niet op tegen de te verwachten opbrengst ervan.

De huidige wetgeving kent een getrappt systeem van integriteitstoetsing voor overheidsopdrachten, waarin de proportionaliteit en subsidiariteit reeds zijn verdisconteerd. Een aanbestedende dienst kan allereerst van de inschrijver op een overheidsopdracht verlangen dat deze een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) overlegt. Een GVA is een verklaring van Dienst Justis dat uit een onderzoek is gebleken dat er geen bezwaren zijn dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een overheidsopdracht. Daarnaast is het mogelijk een Bibob-onderzoek te laten doen. De integriteitstoets die de GVA behelst is een beperktere dan bij een Bibob-onderzoek.

Blijkens het zeer beperkte aantal Bibob-adviezen over overheidsopdrachten, wordt in de praktijk meestal volstaan met het vereisen van een GVA. Onder de GVA zal de integriteit in beginsel alleen worden getoetst aan de hand van onherroepelijke veroordelingen voor relevante strafbare feiten (via het Justitieel Documentatie Systeem) en relevante onherroepelijke beschikkingen van de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie (zie artikel 4.7 Aanbestedingswet 2012). Alle andere informatie (van informatieleveranciers zoals bijzondere opsporingsdiensten, OM, politie, enz.) die (nog) niet heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijke beschikking, maar in het licht van Bibob wel degelijk tot een negatief advies kan leiden, kan nog steeds aanleiding geven tot de noodzaak voor een Bibob-onderzoek. Dat kan het geval zijn bij aanwijzingen die duiden op in de toekomst te plegen strafbare feiten of in het verleden reeds daaruit genoten illegale gelden, die de financiële positie van betrokkene in gevaar kunnen brengen, alsmede veroordelingen die niet onherroepelijk zijn en dezelfde indicaties geven.

Een negatieve uitkomst van het Bibob-onderzoek geeft aanleiding tot toepassing van de uitsluitingsgronden voor overheidsopdrachten, bedoeld in artikel 9, tweede lid, Wet Bibob, in samenhang gelezen met artikel 2.86 tot en met 2.89 Aanbestedingswet 2012, of – in geval van aanbestedingen beneden de Europese drempels – de overeenkomstige toepassing van de artikelen 2.86 tot en met 2.89 Aanbestedingswet 2012, via de schakelbepaling uit artikel 5, eerste lid, Wet Bibob.

Het moge duidelijk zijn dat in gevallen waarin er geen GVA wordt verstrekt, de aanbestedende diensten zich de kosten, tijd en moeite kunnen besparen van een Bibob-onderzoek, aangezien de betrokkene dan is uitgesloten van de overheidsopdracht. Dit is dan ook een belangrijke reden voor de huidige beperkte toepassing van de Wet Bibob ten aanzien van overheidsopdrachten: het vereisen van een GVA bewerkstelligt dat uitsluitend de meest complexe gevallen met voornoemde bijzondere risico-indicaties, die een grondigere toets met meer informatiebronnen vereisen, worden voorgelegd voor Bibob-onderzoek.

Ik acht de geldende beperking van Bibob-onderzoeken tot overheidsopdrachten in de sectoren bouw, ict en milieu daarom niet langer nodig. Tegelijkertijd dient te worden voorkomen dat er een waterbed-effect optreedt, doordat in andere sectoren bestuursorganen minder bevoegdheden hebben om de integriteit te beschermen.

2.3 Uitbreiding definitie van vastgoedtransactie met vermindering of beëindiging van deelname

Op grond het huidige artikel 1, eerste lid, onderdeel o, aanhef en onder 4, wordt onder een vastgoedtransactie onder meer verstaan een overeenkomst of andere rechtshandeling met betrekking tot een onroerende zaak met als doel de deelname aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het eigendomsrecht of een zakelijk recht met betrekking tot een onroerende zaak heeft of een onroerende zaak huurt of verhuurt. Hieronder valt bijvoorbeeld de verkrijging van aandelen in een dergelijke rechtspersoon. De ratio hierachter dat de rechtspersoon met een overheidstaak die een dergelijke vastgoedtransactie aangaat op die manier indirect een recht op eigendom of een ander zakelijk recht verkrijgt (vgl. het huidige art. 1, eerste lid, onderdeel o, onder 1). Ik acht eenzelfde redenering van toepassing op de vermindering of beëindiging van een deelname aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het recht op eigendom of een zakelijk recht met betrekking tot die onroerende zaak heeft of die onroerende zaak huurt of verhuurt, bijvoorbeeld door vervreemding van aandelen. In dat geval verkrijgt degene aan wie de aandelen worden vervreemd immers op dezelfde wijze indirect een recht op eigendom of een ander zakelijk recht van de rechtspersoon met een overheidstaak, waarvan daardoor gesteld kan worden dat hij met deze verkrijger een vastgoedtransactie aangaat.

3. Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen

3.1 Eigen onderzoek

Op grond van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak⁶ zelfstandig onderzoek doen met het oog op de toepassing van deze wet en kunnen zij zich indien nodig bij de toepassing van deze wet baseren op een advies van het Bureau. De uitkomst kan bijvoorbeeld zijn dat intrekking van een vergunning gerechtvaardigd is, dat er juist geen reden bestaat daartoe of dat aanleiding bestaat het Bureau te vragen om nader onderzoek te doen.

3.2 Eerdere uitbreiding eigen onderzoek door de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob

De Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob heeft, ter verbetering van de toepassing van de Wet Bibob en versterking van de informatiepositie van bestuursorganen, de mogelijkheden vergroot om zelfstandig onderzoek te doen naar de betrokkene (de wederpartij in een rechtsbetrekking met de overheid of de beoogde wederpartij). Een bestuursorgaan baseert zich bij het eigen onderzoek voor een deel op de krachtens de wet voor bestuursorganen opengestelde informatiebronnen. Met de genoemde wetswijziging zijn de mogelijkheden voor bestuursorganen om informatiebronnen te raadplegen uitgebreid. Het betreft de wettelijke mogelijkheden om strafrechtelijke en politiegegevens van de betrokkene op te vragen en in te zien. Daarnaast is bestuursorganen de bevoegdheid gegeven om het Handelsregister op naam van een persoon te doorzoeken. Ook kunnen bestuursorganen de uitkomsten van eerder door het Bureau uitgebrachte adviezen in de overwegingen rondom een voorliggende casus betrekken. Ten slotte is de geheimhoudingsplicht op grond van de Wet Bibob doorbroken voor gevallen waarin een bestuursorgaan het noodzakelijk acht om gegevens uit een voorliggende Bibob-aangelegenheid met de partners in het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) te delen met het oog op ondersteuning bij de toepassing van die wet.

3.3 Verdere versterking informatiepositie bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak

Inmiddels is gebleken dat het voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen van toegevoegde waarde is wanneer zij in de fase van het eigen onderzoek niet alleen kunnen beschikken over de gegevens van de *betrokkene* in de zin van artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wet Bibob, maar ook een goed beeld kunnen krijgen van de feitelijke zeggenschapsverhoudingen rondom de betrokkene en de antecedenten die daarbij een rol spelen. Dat is van belang, omdat mede als gevolg van de huidige juridische beperking aannemelijk is dat niet in alle gevallen een anders voorgespiegelde zeggenschapsverhouding of een zogenoemde stromanconstructie wordt onderkend. Daarom kies ik ervoor de informatiepositie verder te versterken, door het bestuursorgaan niet alleen toegang te geven tot justitiële gegevens van de betrokkene, maar ook van een aantal categorieën derden: degene die de betrokkene vermogen verschaft, de op de (aanvraag tot een) beschikking vermelde leidinggevende of beheerder en bestuurders of aandeelhouders van de betrokkene.

Aannemelijk is dat bestuursorganen zich op basis van zo'n uitgebreider eigen onderzoek een beter oordeel kunnen vormen over de zakelijke omgeving van de betrokkene en daarmee over diens integriteit, en vervolgens ofwel zelfstandig een zaak afdoen ofwel het Bureau om een advies vragen. Deze uitbreidingen worden verwezenlijkt door wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. In deze wetswijziging komt de versterking van het eigen onderzoek tot uitdrukking door een prominentere en systematisch logischere plek voor het bepaalde in het huidige artikel 30, dat inhoudelijk grotendeels gelijklopend zal terugkomen als het nieuwe artikel 7a in het nieuwe hoofdstuk 2A getiteld *'Eigen onderzoek van het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak'*. Daarnaast acht ik het van belang om de uitbreiding van de mogelijkheden van het eigen onderzoek samen te laten gaan met een codificatie van de daarvoor te gebruiken openbare bronnen of persoonsgegevens die daar rechtstreeks toe te herleiden zijn (art. 7b). De toegang tot bepaalde niet-openbare bronnen is elders in de Wet Bibob of andere wetgeving reeds geregeld.

4. Wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau

Het onderzoeken van een betrokkene en zijn omgeving met toepassing van de Wet Bibob is een ter bescherming van de integriteit soms noodzakelijk, maar niettemin verstrekkend middel. Dat geldt voor het eigen onderzoek door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en te meer voor het onderzoek door het Bureau. Het Bureau beschikt immers over verdergaande bevoegdheden. Gelet op het ingrijpende karakter van de door de Wet Bibob geboden bevoegdheden, dient bij de toepassing

⁶ Het in dit hoofdstuk gestelde ten aanzien van het eigen onderzoek door bestuursorganen geldt ook voor het eigen onderzoek door rechtspersonen met een overheidstaak.

daarvan terughoudendheid te worden betracht. Om de doorlooptijden te verbeteren, worden de mogelijkheden verkend van het risicogerichter kunnen laten werken van het Bureau door te differentiëren in de adviezen. Een verkort advies kan passend zijn, bijvoorbeeld wanneer in een vroegtijdig stadium blijkt van een evident geval van ernstig gevaar.

De Wet Bibob bepaalt dat het Bureau tot taak heeft om aan bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak adviezen uit te brengen. Er is op dit moment echter niets geregeld over de gevallen waarin het gerechtvaardigd is om het Bureau in te schakelen voor een advies. In de praktijk is dit veelal onderwerp van goed overleg tussen het Bureau en het betreffende bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak. Met dit wetsvoorstel worden twee in de praktijk ontwikkelde criteria wettelijk verankerd, waarmee de praktijk helderder wordt geboden en de eigen verantwoordelijkheid van het Bureau in de afweging of onderzoek door het Bureau gepast is tot uitdrukking komt. Deze criteria houden in dat het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies indien:

- a) de bevindingen van het eigen onderzoek en de door de betrokkene verstrekte gegevens en bescheiden niet aan het Bureau zijn overgedragen, of
- b) uit deze gegevens blijkt dat het bestuursorgaan of de rechtspersoon onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden tot het verrichten van eigen onderzoek.

Het onder a opgenomen criterium verwijst naar de in het huidige artikel 30, vierde lid, (nieuw artikel 7a, vierde lid) opgenomen verplichting voor het bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheids-taak. De ratio achter het onder b bedoelde criterium is dat de verdergaande bevoegdheden van het Bureau pas in beeld komen als de mogelijkheden van het eigen onderzoek voldoende zijn benut. Het gaat er niet om dat het betreffende bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak *alle* beschikbare bevoegdheden heeft ingezet, maar dat het zware middel van een onderzoek door het Bureau niet lichtvaardig wordt ingezet. In de praktijk betekent dit dat het Bureau een verzoekende partij kan vragen om eerst zelf nog bepaalde bronnen te raadplegen, waarna wellicht al zonder advies van het Bureau kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een ernstig gevaar in de zin van de Wet Bibob.

5. Consultatie

Dit wetsvoorstel stond open voor (internet)consultatie van 12 april tot 6 juni 2018. Er zijn 17 reacties ontvangen, namelijk van de G4+B5⁷, de Commissarissen van de Koning (hierna: de CdK's), RIEC-LIEC, VNG, Bureau Regioburgemeesters, het OM, VNO/NCW / MKB Nederland, de Autoriteit persoonsgege-vens, de Kansspelautoriteit, NIWO, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, gemeente Uithoorn, Bibobacademie, Unie van Waterschappen en twee niet-openbare internetconsultatiereacties. Daarnaast heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk laten weten geen formeel advies uit te brengen.

Gedurende de consultatie is duidelijk geworden dat de kritiek op het wetsvoorstel beperkt is: het betreft vooral verzoeken om verdergaande uitbreidingen van de reikwijdte en informatiedeling. De voornaamste wijzigingen die worden voorgesteld betreffen:

1. Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob (zie §5.1);
2. Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen (§5.2);
3. Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen (§5.3);
4. De bevoegdheden van het Bureau (§5.4);
5. De bevoegdheden van bestuursorganen (§5.5).

Deze elementen vragen om een zorgvuldige beschouwing omdat deze raken aan enkele fundamentele aspecten van de Wet Bibob. Het kabinet heeft aangekondigd dat om die reden alleen wijzigingen in het wetsvoorstel zouden worden betrokken die op korte termijn door te voeren zijn en dat de Tweede Kamer over de meer fundamentele aspecten op een later moment wordt geïnformeerd.⁸ Deze weging leidt mogelijk tot een tweede tranche van wetgeving. Zodoende houdt de benodigde nadere analyse de voortgang van het huidige wetsvoorstel niet op. De aspecten waarover de Tweede Kamer op een later moment wordt geïnformeerd zijn voornamelijk de voornoemde punten 1 (deels), 2 en 3.

De reactie van G4+B5 is volledig onderschreven door VNG en Regioburgemeesters. Waar hieronder G4+B5 wordt vermeld, moeten daar dus ook VNG en Regioburgemeesters onder worden begrepen. VNG en Regioburgemeesters zijn hieronder alleen genoemd indien zij een punt zelf uitdrukkelijk hebben genoemd.

Aan het advies van de Autoriteit persoonsgegevens is een afzonderlijke paragraaf gewijd (§5.6).

⁷ Dat wil zeggen de vier grootste steden van Nederland en de vijf grootste steden in Noord-Brabant.

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 207, blz. 8.

5.1 Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

Dit betreft allereerst complexe vastgoedtransacties: het gemeentelijk toestemmingsvereiste bij vastgoedtransacties tussen derden (bijvoorbeeld in de vorm van kwalitatieve bepalingen/kettingbeding), indeplaatsstelling en niet opzegbare huurovereenkomsten en vastgoeddeelnemingen in relatie tot driehoeksverhoudingen. De Tweede Kamer wordt hier op een later moment over geïnformeerd.

Daarnaast is verzocht om overige uitbreidingen van de reikwijdte van de Wet Bibob.

Het voorstel om onderwijsbekostiging onder de Wet Bibob te laten vallen is overgenomen (voorstel G4+B5). Dit voorstel is een verduidelijking omdat het al onder de wet valt maar dat nog niet helemaal duidelijk was. Het advies is overgenomen in artikel 1. Een aantal andere voorgestelde uitbreidingen ziet op de Omgevingswet in relatie tot de Wet Bibob. Concreet gaat het dan om het 'bibobabel' maken van (voormalige) ontheffingen van het bestemmingsplan (nu omgevingsvergunningen o.g.v. de Wabo) (voorstel van onder meer G4+B5 en RIEC-LIEC), van de overdracht van een omgevingsvergunning (voorstel CdK's) en van watervergunningen (voorstel Unie van Waterschappen). Deze voorstellen worden nader gezien. Gelet op het stadium waarin verschillende wetsvoorstellen zich bevinden, geldt dit ook voor de vraag in welk wetgevingstraject wijzigingen zouden kunnen worden meegenomen. Voorts is geadviseerd tot uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met sponsoring en subsidieadviesbureaus (voorstellen CdK's). Wat betreft sponsoring geldt dat dit geen overheidstaak is. Overheden kunnen zonder meer besluiten om niet aan sponsoring te doen, bijvoorbeeld omdat dat geen overheidstaak is of omdat zij geen enkel risico willen lopen dat een mogelijke sponsorpartner banden met criminelen of criminele organisaties heeft. Wat betreft subsidieadviesbureaus geldt dat sprake kan zijn van een zakelijk samenwerkingsverband met de subsidieaanvrager, zodat eventuele criminele antecedenten dan kunnen meewegen. De CdK's hebben daarnaast geadviseerd om de Wet Bibob uit te breiden met evenementen buiten een inrichting. Gemeentelijke evenementenvergunningen buiten een inrichting vallen echter al onder (artikel 7 van) de Wet Bibob, namelijk wanneer sprake is van een vergunningaanvraag door een bedrijf. Daarnaast is geadviseerd tot uitbreiding van de reikwijdte met andere risicovolle sectoren uit het MKB die kwetsbaar zijn (voorstel OM). Het enkele feit dat sprake is van een risicovolle sector uit het MKB impliceert echter niet altijd dat ook sprake is van een rechtsverhouding met de overheid, omdat de Wet Bibob slechts geschikt is als instrument om overheden te ondersteunen bij het voorkomen van het ongewild faciliteren van criminele activiteiten. Als er geen rechtsverhouding met de overheid is, kunnen andere screeningsinstrumenten, zoals de verklaring omtrent het gedrag (VOG), worden gebruikt indien dat noodzakelijk is om risico's voor de samenleving te beperken.⁹

De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) heeft gepleit voor het bibobabel maken van de 'VIHB-registratie', dat is de wettelijke vereiste registratie voor het vervoeren, inzamelen, handelen en/of bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen (zie artikel 10.45, vijfde lid, en 10.55, vierde lid, Wet milieubeheer). Op dit moment wordt reeds bij de aanvraag om een VIHB-registratie de eis gesteld dat een verklaring omtrent het gedrag wordt overgelegd. Er is dus al een vorm van screening. Toepasselijkheid van de Wet Bibob zou betekenen dat de screening diepgaander is. De minister van IenW beziet hiervan nut en noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit en informeert de Tweede Kamer indien dit tot wijziging van regelgeving leidt.

Tot slot is geadviseerd om de reikwijdte uit te breiden met publiek-private samenwerking (CdK's en VNO-NCW), waarbij investeringen via ontwikkelingsmaatschappijen bibobabel zouden moeten zijn, zoals de koop van aandelen van startende bedrijven door een rechtspersoon met een overheidstaak. Het is echter reeds mogelijk om een VOG of VOG-RP (voor rechtspersonen) aan te vragen. Indien sprake is van een subsidie of overheidsopdracht, kan bovendien de Wet Bibob worden toegepast indien een diepgaandere screening noodzakelijk is.

5.2 Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen

De Tweede Kamer heeft een motie van het lid Kuiken aangenomen die ziet op informatiedeling van bestuursorganen onderling en de mogelijkheid om te komen tot een nationaal Bibob-register met een overzicht van geweigerde vergunningen.¹⁰ Ook in de consultatiereacties komt de wens inzake meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen terug. De Tweede Kamer wordt hier op een later moment over geïnformeerd. Hierbij wordt ook betrokken het voorstel uit de consultatie om het adviezenregister van het Bureau (artikel 11a) te kunnen raadplegen ten aanzien van derden (voorstel G4+B5, CdK's, RIEC-LIEC, VNG). Daarnaast wordt hierbij het vraagstuk van informatiedeling met Omgevingsdiensten betrokken (advies CdK's).

Verzocht is tevens om de informatiegaring door het Bureau in andere EU-lidstaten te verbeteren

⁹ Zie artikel 34 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 184.

(advies CdK's). De andere lidstaten zijn hier echter individueel voor verantwoordelijk. Nederland vraagt in EU-verband met regelmaat aandacht voor het vraagstuk van informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden. Daarbij zet Nederland zich in om de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak en bijbehorend instrumentarium in andere EU-lidstaten te stimuleren.

5.3 Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen

De uitbreiding van de informatiebronnen behelst een algemene maatregel van bestuur en valt dus buiten het onderhavige wetsvoorstel. Zoals ik heb aangekondigd, ben ik in ieder geval voornemens het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens te wijzigen (toegang voor eigen onderzoek tot justitiële gegevens inzake derden). Bij die wijziging zal het kabinet bezien in hoeverre daarin tevens een wijziging van het Besluit politiegegevens wordt meegenomen. Door onder meer G4+B5 is ook de wens geuit om bij het eigen onderzoek toegang tot fiscale gegevens te krijgen. Hierover zal ik met de Staatssecretaris van Financiën in overleg treden. De Tweede Kamer wordt hier op een later moment over geïnformeerd. Het ontwerpbesluit zal ook in internetconsultatie gaan. Uiteraard onderschrijf ik het belang van een goede informatiepositie van het lokaal bestuur, mits dat binnen de grenzen van het juridisch mogelijke past. Niettemin heb ik vooruitlopend hierop twee wijzigingen in het wetsvoorstel doorgevoerd die geen noemenswaardige werklast met zich brengen en die de informatiepositie van het lokaal bestuur indirect ook versterken:

- Rechtstreekse tipfunctie van het Bureau aan het bestuursorgaan (voorstel G4+B5 en CdK's). Verwezen wordt naar het nieuwe artikel 11 en de artikelsgewijze toelichting.
- Verbetering van artikel 7b (voorstel G4+B5, CdK's, RIEC-LIEC). De consultatieversie van artikel 7b vormde onbedoeld een beperking op de gegevensbronnen bij het eigen onderzoek, doordat deze verspreid zijn geregeld over vele wetten en amvb's en hiernaar niet goed volledig is te verwijzen op wetsniveau. Met de G4+B5 kan bovendien worden ingestemd dat artikel 7b niet nodig is voor zover de bevoegdheden gegevens te betrekken al volgen uit andere wetten. Alleen voor openbare bronnen bestaat nog geen expliciete bepaling. Uitsluitend voor de openbare bronnen blijft artikel 7b behouden.

Voor de overzichtelijkheid volgt nu een (niet uitputtend) overzicht van de gegevensbronnen die het bestuursorgaan en de rechtspersoon met overheidstaak ter beschikking staan bij het eigen onderzoek:

- **Open bronnen**, zoals het internet, kranten, het Kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel (zowel het publiek toegankelijke deel als de extra gegevensset op grond van artikel 28 Handelsregisterwet 2007) en de eigen registratiesystemen.
- **Politiegegevens** op basis van artikel 4.3, eerste lid onder I, Besluit politiegegevens. Hiertoe dient contact gezocht te worden met een infodesk van de politie.
- **Justitiële gegevens** op basis van artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Hiertoe dient contact opgenomen te worden met JustID te Almelo.
- **Netwerktekeningen** van de afdeling TRACK van de Dienst Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid op basis van artikel 6, onder g, Besluit controle op rechtspersonen. In deze netwerktekening worden de onderlinge relevante relaties weergegeven tussen de bevroegde natuurlijke en/of rechtspersonen en de daarbij betrokken personen en bedrijven. Ook worden de relevante faillissementen en ontbindingen opgenomen. De gegevens die in de netwerktekening worden verwerkt zijn afkomstig uit het handelsregister, basisregistratie personen, Centraal Insolventieregister en openbare bestanden.
- **Strafvorderlijke gegevens**: zie art. 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en hoofdstuk III, onderdeel 3, onder g, van de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.
- **Artikel 11a bericht**. Op grond van artikel 11a Wet Bibob kan de rechtspersoon met overheidstaak het Bureau schriftelijk vragen of over de betrokkene in de afgelopen twee jaar een advies is uitgebracht en wat de conclusie van het advies was.
- **Tip van de officier van justitie**. Op grond van het huidige artikel 26 Wet Bibob kan de officier van justitie het bestuursorgaan of de rechtspersoon met overheidstaak adviseren een Bibob-advies aan te vragen indien hij beschikt over gegevens die erop duiden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Indien het bestuursorgaan zelf vermoedens heeft dat de betrokkene antecedenten heeft, kan het de officier bovendien verzoeken een dergelijke tip uit te brengen.
- **Ingevolde Bibob-vragenlijst** (artikel 7a nieuw / geldende artikel 30)
- **Tip van het Bureau** (artikel 11 nieuw)
- **Adviezen van het Bureau**: volgens de voorgestelde wijziging van artikel 29 mogen deze vijf jaar worden hergebruikt in verband met een andere beslissing.

5.4 De bevoegdheden van het Bureau

Aandacht wordt gevraagd voor de werklast van het Bureau en de doorlooptijden (G4+B5, CdK's, VNG, Regioburgemeesters). Om de doorlooptijden te verbeteren, worden de mogelijkheden verkend van het risicogerichter kunnen laten werken van het Bureau door te differentiëren in de adviezen. Een verkort advies kan passend zijn, bijvoorbeeld wanneer in een vroegtijdig stadium blijkt van een evident geval

van ernstig gevaar. Bovendien regelt het voorgestelde artikel 9, vijfde lid, dat het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies als het bestuursorgaan geen of onvoldoende eigen onderzoek heeft gedaan of als het bestuursorgaan niet het Bibob-formulier inlevert. Ook dit heeft naar verwachting een gunstige invloed op de werklust en doorlooptijden.

Verschillende partijen hebben bepleit om niet te regelen dat het Bureau mag afzien van het uitbrengen van advies (G4+B5, CdK's, RIEC-LIEC, VNG, Regioburgemeesters). Dit advies is gedeeltelijk overgenomen, door de bevoegdheid te beperken tot twee essentiële situaties: als het bestuursorgaan geen of onvoldoende eigen onderzoek heeft gedaan of als het bestuursorgaan niet het Bibob-formulier en de bevindingen van eigen onderzoek inlevert. De bepaling dat het Bureau ook mag afzien van advisering in andere situaties, is geschrapt. Voor de twee resterende gronden is de bevoegdheid echter gerechtvaardigd, zoals bleek uit het rapport 'Versterken prestaties Bibob-keten', blz. 9–10.

Verzocht is om te regelen dat het Bureau aanvullende vragen kan stellen aan de financier (voorstel G4+B5). Dit advies is niet overgenomen. Het Bureau kan reeds op basis van het huidige artikel 12, vierde lid, Wet Bibob de betrokkene verzoeken om nadere gegevens over de identiteit van personen die direct of indirect vermogen verschaffen, in het geval dat het door de betrokkene ingevulde formulier onvoldoende informatie heeft verschaft ten behoeve van het advies, dan wel de gegevens die door middel van dat formulier en uit de verschillende bestanden of registraties zijn verkregen niet gelijklozend zijn. De weigering om deze aanvullende gegevens te verschaffen wordt beschouwd als ernstig gevaar (artikel 4, tweede lid) en leidt dus tot vergunningweigering. In geval van contracten en vastgoedtransacties staat het de overheid zelfs in beginsel vrij om een overeenkomst aan te gaan met wie zij willen, mits wordt voldaan aan het gelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en de redelijkheid en billijkheid.

5.5 De bevoegdheden van bestuursorganen

Overgenomen is het advies om de termijn van 2 naar 5 jaar te verhogen gedurende welke een bestuursorgaan een advies van het Bureau mag gebruiken voor een andere beslissing (voorstel CdK's). Verwezen wordt naar de wijziging van artikel 29 en de artikelsgewijze toelichting.

Verzocht is om te regelen dat aanvullende vragen kunnen worden gesteld aan de financier, als het Bibob-formulier onvoldoende informatie verschaft over de wijze van financiering (advies G4+B5). Dit advies is niet overgenomen. Op grond van de geldende wetgeving moet reeds informatie over de directe en indirecte vermogensverschaffer en over de wijze van financiering worden verstrekt (huidig artikel 30, tweede lid, onder g, sub 3°, en h, artikel 7a, tweede lid, onder g, sub 3°, en h, nieuw). Als dat onvoldoende gebeurt, is buitenbehandelingstelling op grond van artikel 4:5 Awb mogelijk in geval van beschikkingen, indien de aanvrager van de beschikking weigert gegevens te leveren 'waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen' (artikel 4:2, tweede lid, Awb). In geval van contracten en vastgoedtransacties heeft de overheid, zoals zojuist genoemd, in beginsel contractsvrijheid.

Niet overgenomen is het advies om de beslistermijn te kunnen opschorten bij het doen van eigen onderzoek. De behandeling van een vergunningaanvraag en het doen van eigen onderzoek kunnen in beginsel parallel lopen. Van belang is bovendien dat de beslistermijn in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht niet wordt opgeschort voor het gelegenheid bieden tot het naar voren brengen van zienswijzen (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 251). Het is verder van belang dat het bestuursorgaan een termijn verbindt aan de gelegenheid tot het naar voren brengen van zienswijzen. Bovendien is het op grond van het huidige artikel 33, vierde lid, Wet Bibob in samenhang gelezen met artikel 4:11, onder a, Awb mogelijk om de gelegenheid tot het naar voren brengen van zienswijzen over te slaan indien de vereiste spoed zich daartegen verzet.

5.6 Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP) heeft advies uitgebracht op 24 september 2018.

Voor wat betreft het verlenen van toegang aan bestuursorganen tot justitiële gegevens van bepaalde derden ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek, adviseert de AP om de noodzaak en de afweging die aan dit voornemen ten grondslag ligt, te onderbouwen. Zoals ik heb aangekondigd, ben ik in ieder geval voornemens het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens te wijzigen voor wat betreft toegang tot justitiële gegevens inzake bepaalde derden, en, zoals opgemerkt in §5.3, mogelijk ook het Besluit politiegegevens. Ik acht het belang van toepassing van het eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen voldoende zwaarwegend. Naar mijn oordeel zullen bij mogelijke versluieringsconstructies de huidige mogelijkheden tot rechtstreekse verstrekking van justitiële gegevens inzake de betrokkene veelal geen soelaas bieden om de risico's boven water te krijgen. Juist de justitiële gegevens inzake de vermogensverschaffer, de aandeelhouder of de leidinggevende kunnen bijdragen aan een risico-inschatting door bestuursorganen op versluieringsconstructies. Het gaat hierbij om

doorslaggevende, nauw betrokken en duidelijke relaties. Door de scherpe afbakening gaat het om een relatief beperkt aantal partijen. Ik ben niet voornemens de kring uit te breiden met personen tot wie een betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Anders dan voor de andere voornoemde categorieën geldt, is niet 'hard' vast te stellen welke personen tot het zakelijk samenwerkingsverband horen. Aldus wordt op afgewogen wijze gevolg gegeven aan het expliciete verzoek van decentrale overheden om de informatiepositie op lokaal niveau te versterken.

Voor wat betreft de toestemmingsverlening voor overdracht van erfpacht, vraagt de AP zich af of de verwachting uit de memorie van toelichting dat het aantal toekomstige toepassingen van de Wet Bibob zeer beperkt zal zijn, is betrokken bij de afweging van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze uitbreiding van de wet. Zoals opgemerkt in paragraaf 6.2.1, hebben gemeenten in gesprekken aangegeven dat zij de Wet Bibob niet in ieder geval zullen inzetten waarin een toestemmingsver-eiste voor de overdracht van erfpacht is opgenomen in de erfpachtvoorwaarden. Gemeenten hebben hierbij als voorbeeld gegeven dat het bepaalde objecten met bijzondere betekenis betreft, zoals een oud-Paleis van Justitie of gebouwen die de overheid in het verleden heeft gekocht om een wijk te renoveren. Een dergelijke afweging sluit goed aan bij de systematiek van de Wet Bibob, waarbij vanwege de ingrijpendheid van een Bibob-onderzoek overheden een zorgvuldige afweging dienen te maken van de proportionaliteit tussen enerzijds de inzet van het Bibob-instrumentarium en anderzijds de belangen die in het geding zijn bij de betreffende overheidshandeling. Ook al is het aantal verwachte toepassingen van de Wet Bibob op erfpacht beperkt in kwantitatieve zin, in kwalitatieve zin gaat het om de relevante situaties, namelijk die situaties waarin a) de rechtspersoon met een overheidstaak een directe rechtsverhouding aangaat met een betrokkene en b) in de erfpachtvoorwaarden om een bijzondere reden is bedongen dat de overheid beoordeelt of er 'redelijke gronden' in de zin van artikel 5:91, vierde lid, BW zijn om al dan niet toestemming te verlenen. Omwille van de integriteit van de overheid, of meer specifiek diens integriteit in een bepaalde wijk, is het van belang om deze afweging (meer) informatiegestuurd te kunnen maken.

Wat overheidsopdrachten betreft merkt de AP op dat gelet op het feit dat het Bureau slechts drie maal een advies heeft uitgebracht over een overheidsopdracht, het zonder nadere onderbouwing de vraag is in hoeverre het noodzakelijk en proportioneel is om de toepassing van de Wet Bibob op dit punt toch uit te breiden met andere sectoren dan bouw, ict en milieu. Ik heb paragraaf 2.2 aangevuld met deze nadere onderbouwing. Zoals ik daar uitgebreid uiteen heb gezet, is het niet zozeer de concrete sector die de noodzaak tot een Bibob-onderzoek bepaalt, maar veeleer de vraag of a). sprake is van aanwijzingen die duiden op in de toekomst te plegen strafbare feiten of in het verleden reeds daaruit genoten illegale gelden, die de financiële positie van betrokkene in gevaar kunnen brengen, alsmede veroordelingen die niet onherroepelijk zijn en dezelfde indicaties geven, en b). in dat kader onderzoek nodig is naar andere informatie (van informatieleveranciers zoals bijzondere opsporingsdiensten, OM, politie, enz.) die (nog) niet heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijke beschikking.

Ik acht de geldende beperking van Bibob-onderzoeken tot overheidsopdrachten in de sectoren bouw, ict en milieu daarom niet langer nodig. Tegelijkertijd dient te worden voorkomen dat er een waterbed-effect optreedt, doordat in andere sectoren bestuursorganen minder bevoegdheden hebben om de integriteit te beschermen.

Wat betreft de aanvulling van de lijst met informatieleveranciers van het Bureau (artikel 27) merkt de AP op dat de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Wet Bibob hierdoor wordt uitgebreid, zonder dat de noodzaak hiervoor in de memorie van toelichting deugdelijk is onderbouwd. De artikelsgewijze toelichting van artikel 27 is naar aanleiding hiervan aangevuld.

Voor wat betreft de hergebruikstermijn (aangeduid in het advies als bewaartermijn) merkt de AP op dat een deugdelijke afweging ontbreekt tussen de mogelijke efficiencywinst en de inbreuk die de verlenging van de hergebruikstermijn oplevert op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Daarbij dienen ook de werkzaamheden om de gegevens op actualiteit te beoordelen en het risico dat toch gebruik zal worden gemaakt van niet actuele gegevens, te worden meegewogen. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 19 is met inachtneming van deze elementen aangevuld.

Wat betreft de tipbevoegdheden adviseert de AP af te zien van wijziging en integraal te bezien of in de behoefte al wordt voorzien in het kader van de voorgenomen verdere informatiedeling tussen bestuursorganen onderling en het nationaal Bibob-register. Overeenkomstig het advies is de tipbevoegdheid van bestuursorganen uit het wetsvoorstel gehaald en wordt dit punt betrokken bij de eventuele tweede tranche.

Wat betreft de bepaling over het afzien van advisering door het Bureau (artikel 9, vijfde lid) adviseert de AP om de wetsredactie niet op een negatieve wijze – het Bureau kan afzien van (...) – vorm te geven, maar om dit op een positieve wijze – het Bureau ziet af van (...) – te doen. Het is van belang dat

de nieuwe bepaling een gesprek met de indiener van de aanvraag niet in de weg staat, maar tegelijkertijd wel een bevoegdheid schept om af te zien van een advies. Een dergelijk gesprek kan noodzakelijk zijn om de aanvraag bijvoorbeeld voor bepaalde aspecten te verhelderen, om het bestuursorgaan eventueel een mogelijkheid te bieden tot herstel van diens verzuim, en om de aanvraag te prioriteren in de werkvoorraad. Dit contact hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het afzien van het advies. De huidige bepaling staat er echter ook niet in de weg dat het Bureau in alle gevallen waarin het tot toepassing van artikel 9, vijfde lid, bevoegd is, afziet van advisering.

5.7 Wetstechnische opmerkingen

Diverse wetstechnische opmerkingen zijn overgenomen. Zo is in artikel 3, zevende lid, verduidelijkt dat de vergunning kan worden ingetrokken indien de voorschriften niet worden nageleefd en dat voorschriften kunnen worden gewijzigd (voorstellen CdK's). Overgenomen is het voorstel van de CdK's om te bepalen dat voorschriften mogelijk zijn bij een ernstig gevaar op facilitering van lichte strafbare feiten. Hiermee is een lacune gerepareerd.

Het voorstel van de G4+B5 is overgenomen om aan de toestemming voor vervreemding van erfpacht één wetsbepaling te wijden in plaats van om de term verspreid over de hele Wet Bibob in te voegen. Ook is het voorstel van de G4+B5 overgenomen om de term 'andere rechtshandeling' te behouden in de definitie van vastgoedtransactie. Het was namelijk bij de invoering van vastgoedtransacties in de Wet Bibob in 2013 de bedoeling dat in een zo vroeg mogelijk stadium een Bibob-toets kan worden gedaan, dus al in de precontractuele fase; daartoe is behoud van de zinsnede 'andere rechtshandeling' inderdaad nodig. Als uitvloeisel hiervan wordt ook de definitie van betrokkene aangepast, zodat hieronder ook een persoon valt met wie wordt *onderhandeld* over een vastgoedtransactie (artikel 1, eerste lid, onderdeel e).

Voorts is in lijn met de consultatiereactie van de G4+B5 de bepaling over vastgoeddeelnemingen zowel in de tegenwoordige tijd als in de toekomstige tijd geformuleerd (artikel 1, eerste lid, onderdeel m, onder 4°). Deze wijziging is noodzakelijk omwille van de praktische uitvoerbaarheid en bewerkstelligt dat ook op publiek-private samenwerkingsconstructies die niet onmiddellijk bij de oprichting, maar pas later vastgoed verwerven, de Wet Bibob toepasbaar is.

6. Financiële gevolgen en administratieve lasten

6.1 Financiële gevolgen

De decentrale overheden krijgen met de voorgestelde wijziging van de Wet Bibob geen nieuwe taken toebedeeld. Het wetsvoorstel heeft daarmee geen gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen (conform artikel 2 Financiële verhoudingswet).

De uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob betekent dat het Bureau op een aantal nieuwe terreinen adviesaanvragen zal kunnen ontvangen. Dit heeft mogelijk een niet op voorhand te kwantificeren lichte stijging van het aantal adviesaanvragen tot gevolg. De uitbreiding van de onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen en de wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau zullen naar verwachting tot een lager aantal adviesaanvragen leiden. Ook nu wordt in de begroting van het Bureau reeds rekening gehouden met een variabel aantal adviesaanvragen. De verwachte financiële gevolgen voor het Bureau worden daarom op nul vastgesteld.

De verwachte extra kosten voor bestuursorganen worden tevens op nul vastgesteld. Toepassing van het Bibob-instrumentarium betreft een discretionaire bevoegdheid. Het is daarmee niet op voorhand vast te stellen hoe vaak deze bevoegdheid daadwerkelijk door bestuursorganen zal worden ingezet. Bibob dient immers terughoudend te worden ingezet, gelet op het verstrekken karakter van de bevoegdheden. De waarde van de uitbreiding van de mogelijkheden zit hem dan ook niet in een verwachte sterke toename van het aantal toepassingen, maar veeleer in het feit dat als de omstandigheden aanleiding geven tot toepassing ervan, het instrumentarium dan ook beschikbaar is. Daarnaast is de verwachting dat van de mogelijkheid tot toepassing van de Wet Bibob een zekere preventieve werking uitgaat.

6.2 Administratieve lasten

Bibob is een instrument dat overheden en het Bureau in staat stelt om onderzoek te doen naar de betrokkene en zijn omgeving. Daartoe wordt in de eerste plaats gebruikgemaakt van allerlei bevoegdheden die geen lastendruk opleveren voor burgers of bedrijven, zoals de bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen. Ook de maatregelen uit het wetsvoorstel richten zich hoofdzakelijk op de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen en het Bureau. Er volgen slechts informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven uit die geraakt worden door de uitbreiding van de gevallen die onder

het toepassingsbereik van de Wet Bibob zijn gebracht:

- Burgers en bedrijven die bij een toestemmingsbesluit inzake de overdracht van erfpacht kunnen worden gescreend.
- Gegadigde bedrijven bij overheidsopdrachten (hierbij kan gedacht worden aan overheidsopdrachten in de zorg-, schoonmaak-, en taxivervoersector);

Hierna wordt in kaart gebracht in hoeverre deze uitbreidingen leiden tot een significante toename van de lastendruk voor burgers en bedrijven.

6.2.1 Uitbreiding reikwijdte Wet Bibob tot toestemming voor de overdracht van erfpacht

Het aantal gemeenten dat nog een erfpachtsysteem hanteert is zeer beperkt. Het merendeel van de gemeenten is van erfpacht afgestapt en biedt de grond in verkoop aan.

Daarbij is Bibob slechts toepasbaar in die gevallen dat er sprake is van een bij akte vastgelegde benodigde toestemmingsbeslissing. Hoewel het precieze aantal toekomstige toepassingen van de Wet Bibob op de verlening van toestemming tot de overdracht van erfpacht niet op voorhand te voorspellen is, is gelet op het voorgaande de verwachting gerechtvaardigd dat dit aantal zeer beperkt zal zijn. Uit een studie naar diverse erfpachtvoorwaarden blijkt bovendien dat de bevoegdheid om toestemming van de erfverpachter te vereisen voor overdracht, in de praktijk met name wordt gebruikt als het gaat om *andere* objecten dan woningen.¹¹ De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, die een erfpachtsysteem kennen, Bibob bij erfpacht zullen inzetten *bij ondernemingen* en in beginsel niet bij woonpanden. Bovendien is de praktijk van de Wet Bibob een risicogerichte wettoepassing. Het is voorstelbaar dat zo een risicogerichte toepassing zich richt op probleemgebieden of snelle doorverkoop van panden. Verder brengt het voornoemde principe van de eenmalige gegevensvraag met zich dat voor de kleine groep beoogde erfpachters die het betreft, de lasten verbonden aan het invullen van een Bibob-vragenformulier nauwelijks een lastenverzwaring te noemen zijn. Teneinde de relatie tussen erfverpachter en erfpachter te benadrukken wordt in veel erfpachtvoorwaarden gesteld dat een erfpachter de erfverpachter van – onder meer – iedere overdracht of bezwaring op de hoogte dient te stellen door middel van het toezenden van een afschrift van de betreffende akte. Dit betekent dat in het Bibob-formulier hiernaar kan worden verwezen voor zover anders sprake zou zijn van een dubbele gegevensvraag. Ook voor dit deel van het wetsvoorstel geldt dan ook dat de verwachting is dat de lastendruk voor burgers en bedrijven naar verwachting niet significant zal toenemen.

6.2.2 Uitbreiding toepassingsbereik ten aanzien van overheidsopdrachten

Het aantal bedrijven waarover daadwerkelijk een Bibob-advies zal worden aangevraagd in verband met een overheidsopdracht is naar verwachting zeer beperkt. Veel overheidsopdrachten moeten worden aanbesteed op grond van Europese aanbestedingsregels. Een aanbestedende dienst bedingt doorgaans dat de inschrijver op een overheidsopdracht een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) overlegt. De GVA heeft per 1 april 2013 de 'VOG voor aanbesteding' vervangen. Justis verstrekt de GVA namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Een GVA is een verklaring dat uit onderzoek van Justis geen bezwaren zijn gebleken dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een overheidsopdracht, speciale-sectoropdracht, concessieovereenkomst voor openbare werken of prijsvraag. Justis raadpleegt daartoe het Justitieel Documentatie Systeem en gaat na of sprake is van relevante beschikkingen van de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie.

Indien een GVA overlegd kan worden is nader onderzoek met toepassing van de Wet Bibob doorgaans overbodig, omdat er dan reeds een onderzoek naar antecedenten heeft plaats gevonden. Daarbij worden contracten in de zorg-, schoonmaak-, en taxibranche vaak voor meerdere jaren afgesloten en vindt aanbesteding plaats binnen een mantel van partijen waar vaker mee wordt samengewerkt en ten aanzien waarvan niet telkens opnieuw een toets hoeft plaats te vinden.

Wordt Bibob tóch ingezet, dan zal de ondernemer in het kader van de aanbestedingsprocedure reeds veel informatie hebben moeten leveren bij dezelfde rechtspersoon met een overheidstaak die ook het eigen onderzoek op grond van de Wet Bibob zal doen. De omvang van de in het kader van Bibob-onderzoek extra aan te leveren informatie kan verschillen per geval, maar zal door deze bestaande informatieverplichtingen zeer beperkt zijn. De Regeling Bibob-formulieren bepaalt dat in beginsel mag worden verwezen naar informatie die al eerder is verstrekt in de onderhavige procedure (mits die informatie nog actueel is). Dit sluit aan bij het principe van eenmalige gegevensvraag. Dus als bijvoorbeeld in een vergunningaanvraag al bepaalde informatie is verstrekt, dan mag in het Bibob-formulier vervolgens worden verwezen naar die vergunningaanvraag. Naar verwachting zal in de meeste gevallen de reeds aangeleverde informatie voldoen of zal de bijkomende informatieverplicht-

¹¹ WPNR 6815, 17 oktober 2009, blz. 822.

ting zo beperkt zijn dat het geen significante lastenverzwaring oplevert. Daar komt bij dat het Bureau sinds zijn oprichting slechts driemaal een advies heeft uitgebracht inzake een overheidsopdracht (bouw, ict, milieu). Dat geeft een indruk van het beperkte aantal Bibob-toepassingen op overheidsopdrachten. Gezien het voorgaande luidt de verwachting dat dit aantal – en daarmee de daaraan verbonden lastendruk – ten gevolge van de uitbreiding van de reikwijdte van de wet op het gebied van overheidsopdrachten niet significant zal toenemen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c

Om de Wet Bibob op een bepaalde overheidshandeling van toepassing te verklaren, moeten momenteel steeds twee wijzigingen in de wetgeving plaatsvinden: enerzijds moet in een bijzondere wet worden opgenomen dat de artikelen 3 en 9 van de Wet Bibob van toepassing zijn en anderzijds moet de definitie van beschikking in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet Bibob dienovereenkomstig worden aangepast met de vermelding van die bijzondere wet. Dit is een onnodige doublure, draagt het risico in zich dat deze opsomming divergeert van de Bibob-activeringsclausules in bijzondere wetten en zorgt voor samenloopproblemen van meerdere wetsvoorstellen. Om dergelijke risico's uit te sluiten wordt voorgesteld een dynamische verwijzing op te nemen in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, Wet Bibob. De opsomming in deze bepaling functioneerde oorspronkelijk als overzicht van bijzondere wetten die de Wet Bibob van toepassing verklaren. Dankzij de moderne techniek is een dergelijk overzicht inmiddels eenvoudig te genereren door op wetten.nl te klikken op de 'i'-knop (van informatie) naast artikel 3.

Als gevolg van de dynamische verwijzing is het niet langer nodig om artikel 1 telkens aan te passen, maar volstaat het om in de bijzondere wet de Wet Bibob van toepassing te verklaren. Daarmee blijft onveranderd dat de formele wet aanwijst op welke overheidshandelingen de Wet Bibob van toepassing is. Dit is gepast wegens de ingrijpendheid van een Bibob-onderzoek en de consequenties van de uitkomst, en de vereiste zorgvuldige afweging van de proportionaliteit tussen enerzijds de inzet van het Bibob-instrumentarium en anderzijds de belangen die in het geding zijn bij de betreffende vergunning.

Wel kan een bijzondere wet eventueel een delegatiegrondslag bevatten. Voor concreet aangewezen vergunningen of overheidsactiviteiten wordt dan bepaald dat bij of krachtens amvb kan worden geregeld dat de Wet Bibob van toepassing kan worden verklaard. Een dergelijke grondslag moet expliciet refereren aan de Wet Bibob. Voorbeelden zijn artikel 15 Meststoffenwet, artikelen 9.2.2.3 en 11a.2 Wet milieubeheer en artikel 2.20, derde lid, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Een delegatiegrondslag die daarentegen slechts regelt dat bij of krachtens amvb vergunningvoorwaarden kunnen worden gesteld, zonder daarbij te verwijzen naar de Wet Bibob, kan niet worden gebruikt als grond om de Wet Bibob bij of krachtens amvb van toepassing te verklaren. Zou dat wel gebeuren, dan is – zowel onder de oude als onder de nieuwe formulering – geen sprake van een beschikking in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, Wet Bibob, zodat deze wet geen toepassing vindt.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel e

Hiermee wordt de definitie van betrokkene aangevuld zodat niet alleen 'de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of zal worden aangegaan' eronder valt maar ook de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie wordt onderhandeld over een dergelijke transactie. Deze wijziging verduidelijkt dat er ook eigen onderzoek kan worden gedaan en advies aan het Bureau kan worden gevraagd als nog niet is te zeggen dat een vastgoedtransactie *wordt* aangegaan, maar er wel sprake is van het stadium van serieuze onderhandelingen. Dit voorkomt dat het advies pas in een heel laat stadium kan worden gevraagd en dat er onnodig is onderhandeld als uit het advies een ernstig gevaar blijkt. De toevoeging aan het slot is toegelicht in §2.1.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel k

De definitie van 'sector' kan vervallen omdat deze term niet meer in de wet voorkomt als gevolg van de wijzigingen van de artikelen 5 en 9, tweede lid.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel m, onder 4°

Deze wijziging betreft de uitbreiding van de definitie van vastgoedtransacties met vermindering of beëindiging van een vastgoeddeelnamen. Deze wijziging is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.3. Voorts is in lijn met de consultatiereactie van de G4+B5 onderdeel 4° zowel in de



tegenwoordige tijd als in de toekomstige tijd geformuleerd. Deze wijziging is noodzakelijk omwille van de praktische uitvoerbaarheid en bewerkstelligt dat ook op publiek-private samenwerkingsconstructies die niet onmiddellijk bij de oprichting, maar pas later vastgoed verwerven, de Wet Bibob toepasbaar is. Dat in de toekomst vastgoed zal worden verworven, kan onder meer blijken uit statuten, (concept-)overeenkomsten en andere documenten.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel m, onder 5°

Deze wijziging regelt de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Bibob tot de toestemming-verlening voor de overdracht van erfpacht, die is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.1.

Artikel I, onderdeel B (artikel 2, tweede lid)

Met deze bepaling wordt voor de rechtszekerheid geëxpliciteerd dat bekostiging van onderwijs en onderzoek ook onder Wet Bibob valt, zoals tijdens de consultatie over dit wetsvoorstel is voorgesteld door de G4+B5. In art. 4:21 Awb, vierde lid, Awb is geregeld dat de subsidietitel op bekostiging 'van overeenkomstige toepassing' is. De wetgever heeft destijds voor die formulering gekozen 'omdat daardoor een discussie over de vraag of het juist is de bekostiging van het onderwijs als subsidiëring aan te duiden kan worden vermeden. Waar het om gaat is dat bij de bekostiging van het onderwijs soortgelijke vragen rijzen als bij (andere) subsidies, zodat het uit oogpunt van rechtseenheid aangewezen is titel 4.2 ook op die bekostiging van toepassing te verklaren.' (nader rapport derde tranche Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, A, blz. 28). Uit jurisprudentie is gebleken dat de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State bekostiging beschouwt als subsidie en de subsidietitel daarop onverkort toepast. Zie bijvoorbeeld de uitspraak ABRvS 14 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ8496 (ROC West-Brabant). De bekostiging van het onderwijs en onderzoek kan in Awb- en Bibob-termen worden gezien als het verstrekken van subsidie.

Artikel I, onderdeel C (artikel 3)

Op grond van het huidige artikel 3, zesde lid, kan een beschikking worden geweigerd of ingetrokken worden indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van die beschikking een strafbaar feit is gepleegd. Deze bevoegdheid bestaat echter niet in geval van soortgelijke aanwijzingen van strafbare feiten ter *behoud* van een beschikking. Het kabinet wenst geen onderscheid te maken tussen het verkrijgen en behouden van een vergunning in relatie tot de integriteit van bestuursorganen en acht toevoeging van deze bevoegdheid aan artikel 3, zesde lid, derhalve noodzakelijk.

Artikel 3, zevende lid, betreft de bevoegdheid om voorschriften aan een beschikking te verbinden met het oogmerk om (de mindere mate van) het gevaar weg te nemen als bedoeld in artikel 3, eerste lid. Daarmee wordt bedoeld: het (wegnemen van het) gevaar op ongewilde facilitering van strafbare feiten door het openbaar bestuur. Artikel 3, zevende lid, is van rechtswege van toepassing als in de bijzondere wet is opgenomen dat de beschikking kan worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. Volgens de geldende wettekst kunnen dan voorschriften aan de beschikking worden verbonden. Dat kan nu uitsluitend in geval van een 'mindere mate van gevaar'.

In de voorgestelde aanvulling van artikel 3, zevende lid, wordt allereerst de mogelijkheid toegevoegd om voorschriften aan de beschikking te verbinden indien weliswaar sprake is van een ernstig gevaar, maar de strafbare feiten voor de toepassing van artikel 3, vijfde lid, onder b, niet zodanig ernstig zijn dat weigering of intrekking van de beschikking gerechtvaardigd is. Op dit moment is in dergelijke gevallen noch het weigeren van de beschikking, noch het geven van voorschriften mogelijk. Met deze aanvulling wordt een door de Commissarissen van de Koning gesignaleerde leemte gedicht.

In de verdere aanvulling van het zevende lid is voor de duidelijkheid geëxpliciteerd dat de bestaande bevoegdheid om voorschriften aan de beschikking te verbinden, ook de bevoegdheid omvat om die voorschriften te wijzigen. Met deze aanvulling wordt opvolging gegeven aan aanwijzing 5.21, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: 'De gronden voor het intrekken of wijzigen van een beschikking worden in de regeling gespecificeerd.' Het koepelbegrip 'wijzigen' omvat ook de mogelijkheid om voorschriften aan te vullen of in te trekken. Artikel 3, zevende lid, laat het overigens ook toe op een later moment alsnog voorschriften aan de beschikking te verbinden. Het kabinet vertrouwt erop hiermee te hebben voldaan aan het verzoek om duidelijkheid te bieden op deze punten, welk verzoek in de consultatie is ingebracht door de Commissarissen van de Koning.

Tot slot is geëxpliciteerd dat de beschikking kan worden ingetrokken indien de voorschriften niet worden nageleefd. Met de Commissarissen van de Koning, die ook dit punt hebben ingebracht in de consultatie, kan worden ingestemd dat het sluitstuk van de handhaving is dat bij niet-naleving van de



voorschriften de beschikking kan worden ingetrokken. Bovendien sluit dit aan bij voornoemde aanwijzing 5.21, tweede lid.

Artikel I, onderdeel D (artikel 3a)

In het nieuwe artikel 3a worden enkele regels gegeven voor de toepassing van artikel 3. In artikel 3, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a, wordt een onderscheid gemaakt tussen feiten en omstandigheden *die erop wijzen* dat de betrokkene in relatie staat tot bepaalde strafbare feiten en feiten omstandigheden die dat *redelijkerwijs doen vermoeden*. In de huidige toepassingspraktijk worden onder feiten en omstandigheden *die erop wijzen* enkel veroordelingen wegens een strafbaar feit verstaan (opgenomen in het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, onder a). In het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, onderdelen b tot en met e, worden categorieën van feiten en omstandigheden aangewezen die thans nog vallen onder feiten en omstandigheden *die redelijkerwijs doen vermoeden*, maar met deze wijziging – net als veroordelingen wegens een strafbaar feit – zullen vallen onder feiten en omstandigheden *die erop wijzen*. Deze indeling past beter bij de aard van deze categorieën feiten en omstandigheden, waarvan in de huidige praktijk de beoordeling van de ernst van het vermoeden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, in alle gevallen leidt tot de conclusie dat er sprake is van een ‘ernstig vermoeden’ en daarmee uiteindelijk tot dezelfde uitkomst leidt als een veroordeling gedaan zou hebben. Het betreft telkens gevallen waarin de rechter een strafbaar feit bewezen dan wel aannemelijk acht of de betrokkene zich niet (langer) tegen een sanctie heeft verzet. De voorgestelde indeling doet dan ook recht aan de aard van deze feiten en omstandigheden, biedt de betrokkene rechtszekerheid en vereenvoudigt de toepassing van artikel 3 door bestuursorganen.

Bij het beoordelen of en in welke mate feiten en omstandigheden die *redelijkerwijs doen vermoeden* dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, maakt het Bureau veelal gebruik van informatie van politie en het openbaar ministerie. Hun waarnemingen en feitelijke constatering zijn daarbij van groot belang. Bestuursorganen en het Bureau hebben echter een zelfstandige taak om deze informatie ten behoeve van het uitbrengen van een advies te wegen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omschreef dit als ‘*een eigen, bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid, die los staat van de verantwoordelijkheid van de met strafvervolgning en strafoplegging belaste organen*’.¹² Hier vloeit onder meer uit voort dat een beslissing van het openbaar ministerie om op basis van een bepaald feitencomplex over te gaan tot vervolging niet wil zeggen dat op grond van diezelfde feiten en omstandigheden bij de toepassing van artikel 3 in alle gevallen zal worden geconcludeerd dat er sprake is van een (ernstig) vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot een strafbaar feit. Dit uitgangspunt behoort naar mijn oordeel ook in de omgekeerde situatie te gelden: wanneer het openbaar ministerie afziet van vervolging wegens een strafbaar feit of de vervolging niet voortzet, behoort dat niet in de weg te staan aan het bij de toepassing van de Wet Bibob geheel of ten dele op grond van dat strafbare feit vaststellen van de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3, tweede en derde lid. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹³ staat het feit dat het openbaar ministerie wegens onvoldoende bewijs afziet van strafrechtelijke vervolging echter in de weg aan voor de toepassing van de Wet Bibob concluderen dat de betrokkenheid bij dat strafbare feit voldoende aannemelijk is. Het voorgestelde artikel 3a, tweede lid, strekt tot het herstellen van het voornoemde uitgangspunt dat de beoordeling van feiten en omstandigheden in de bestuursrechtelijke context van de Wet Bibob niet gebonden is aan de strafrechtelijke beoordeling daarvan door het openbaar ministerie.

Het voorgestelde derde lid strekt tot codificatie van de in de jurisprudentie aanvaarde regel dat in geval van een rechterlijke uitspraak houdende vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning, dat strafbare feit dan niet meer kan meewegen bij de toepassing van de Wet Bibob. Dat betekent dat bestuursorganen, rechtspersonen met een overheidstaak en het Bureau niet kunnen afwijken van een dergelijk oordeel van de rechter, zoals zij dat wel kunnen doen bij een beslissing van het openbaar ministerie om niet te vervolgen of een vervolging niet voort te zetten.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 4, eerste lid (eigen onderzoek naar intrekking: sanctie bij niet-antwoorden)

Het eerste lid is tekstueel verduidelijkt door positief te formuleren op welke betrokkenen het artikel van toepassing is. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Ongewijzigd blijft aldus dat op grond van artikel 4, eerste lid, de weigering van deze betrokkene om vragen te beantwoorden die zijn gesteld op grond van artikel 7a (nieuw) in het kader van het eigen onderzoek slechts aangemerkt wordt als een ernstig gevaar indien het een beslissing betreft ter zake van de *intrekking* van een beschikking. Voor de

¹² ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786, r.o. 2.4.1.

¹³ ECLI:NL:RVS:2015:333, r.o. 3.1.

weigering om dergelijke vragen te beantwoorden in het kader van de *aanvraag* van een beschikking is zo een bepaling niet nodig, daar het bevoegde bestuursorgaan in dat geval de aanvraag buiten behandeling kan laten met toepassing van artikel 4:5, eerste lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast wordt de verwijzing naar artikel 30 aangepast aan de verplaatsing van dat artikel.

Artikel 4, tweede lid (advisering Bureau over aanvraag of intrekking: sanctie bij niet-antwoorden)

Het tweede lid is net als het eerste lid tekstueel verduidelijkt door positief te formuleren op welke betrokkenen het artikel van toepassing is. Daarnaast is het tweede lid inhoudelijk verduidelijkt naar aanleiding van jurisprudentie. Artikel 4, tweede lid, betreft de sanctie voor het niet beantwoorden van aanvullende vragen die het Bureau aan betrokkene stelt. Daarbij is niet beoogd om onderscheid te maken naar het stadium van de vergunning: de vraag of het een aangevraagde of een reeds verleende vergunning betreft. Voorgesteld wordt om in artikel 4, tweede lid, te verduidelijken dat ook de weigering van de *aanvrager* van een beschikking om het Bureau aanvullende gegevens te verstrekken (na toepassing van het nieuwe art. 12, derde lid) reden is om in het advies te concluderen dat er sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁴ is het huidige artikel 4, tweede lid, namelijk slechts van toepassing ter zake van aanvullende vragen in het kader van advisering ten behoeve van een beslissing omtrent de *intrekking* van een reeds verleende beschikking, en derhalve niet bij een te nemen beslissing op een aanvraag. Met de onderhavige wijziging wordt aangesloten bij de oorspronkelijke bedoeling, zoals toegelicht aan het slot van de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12 van de Wet Bibob.¹⁵ Daarin was toegelicht dat artikel 12, vierde lid, (nieuw: derde lid) in samenhang moet worden gelezen met artikel 4, tweede lid. Dit betekent dat artikel 4, tweede lid, de sanctie regelt op niet naleving van artikel 12, vierde lid, ongeacht het stadium van de vergunning.

Artikel I, onderdeel G (artikel 5)

De beslissing inzake de gunning waar het huidige artikel 5, derde lid, onder a, van de Wet Bibob over spreekt, betreft de laatste fase van het aanbestedingsproces die in de Aanbestedingswet 2012 wordt aangeduid als het sluiten van de met de gunningsbeslissing beoogde overeenkomst. Daar waar in de Aanbestedingswet 2012 over 'gunningsbeslissing' gesproken wordt, wordt de voorlopige gunning bedoeld. Dit brengt met zich dat de inzet van het Bibob-instrumentarium en het vragen om advies bij het Landelijk Bureau Bibob voor gunning, gedurende de zogenoemde *Alcatel*-periode, onverkort mogelijk zijn. Met de onderhavige wijzigingen wordt de terminologie in de Wet Bibob ten aanzien van de gunning aangepast, zodat deze aansluit op de terminologie in de Aanbestedingswet. Daarmee wordt buiten twiifel gesteld dat ook na de gunningsbeslissing (voorlopige gunning), en vóór het sluiten van de overeenkomst die voortvloeit uit de gunningsbeslissing, nog overgegaan kan worden tot Bibob-onderzoek.

Het eerste lid wordt tevens gewijzigd naar aanleiding van de in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.2 toegelichte voorstel om de beperking van de toepassing van de Wet Bibob op overheidsopdrachten tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sectoren te laten vallen. Als gevolg hiervan komt voorts het huidige tweede lid te vervallen.

Artikel I, onderdeel H (artikel 5a)

Deze wijziging hangt samen met de aanpassing van de definitie van betrokkene (artikel 1, eerste lid, onder e) en leidt ertoe dat er ook advies aan het Bureau kan worden gevraagd als nog niet is te zeggen dat een vastgoedtransactie wordt aangegaan, maar er wel sprake is van het stadium van serieuze onderhandelingen. Dit voorkomt dat het advies pas in een heel laat stadium kan worden gevraagd en dat er onnodig is onderhandeld als uit het advies een ernstig gevaar blijkt.

Artikel I, onderdeel I (hoofdstuk 2A)

Artikel 7a

Deze wijziging met betrekking tot het eigen onderzoek is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 3.3.

De nieuwe beginzinsnede in het eerste lid verduidelijkt de bevoegdheid tot eigen onderzoek. Hiermee is er bovendien een duidelijkere grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens (te weten "taak

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2015:2977, r.o. 3.1.

¹⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 69. Overigens was artikel 12, vierde lid, toen nog het derde lid.

van algemeen belang"). In het eerste lid is verduidelijkt dat het eigen onderzoek ook gaat over artikel 3, vierde en vijfde lid. Vergelijk naar analogie art. 9, vierde lid: 'Artikel 3, tweede tot en met vijfde en achtste lid, is van overeenkomstige toepassing.' Door in het nieuwe artikel 7a, eerste lid, mede te verwijzen naar artikel 3, vierde lid, onder c, is duidelijk dat het – ingrijpende en vaak complexe – onderzoek naar de betrokkenheid bij gepleegde strafbare feiten van personen in de zakelijke omgeving van betrokkene, zoals gedefinieerd in artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob, niet exclusief aan het Landelijk Bureau Bibob is opgedragen, maar ook valt onder het eigen onderzoek door bestuursorganen. Zoals ik heb aangekondigd, ben ik in ieder geval voornemens het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens te wijzigen (toegang voor eigen onderzoek tot justitiële gegevens inzake derden). Zie voorts paragraaf 5.3 hierboven.

De verplichting voor betrokkene om gegevens en bescheiden te verschaffen is verplaatst naar het tweede lid.

Artikel 7b

Deze bepaling verduidelijkt dat bij het eigen onderzoek openbare bronnen mogen worden gebruikt. Het gaat niet alleen om bijvoorbeeld de voor eenieder toegankelijke delen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het kadaster en het faillissementsregister en registers die feitelijk openbaar zijn, zoals telefoongidsen, almanakken e.d., maar ook om publiek toegankelijke delen van het internet. Het voorgaande laat onverlet dat de onderliggende wet gegevensverstrekking moet toelaten. Voorbeelden zijn artikel 28 Handelsregisterwet 2007 en artikel 107c Kadasterwet. Voor een nadere toelichting op artikel 7b wordt verwezen naar de passage over artikel 7b in paragraaf 5.3.

Artikel I, onderdeel J (artikel 9)

De wijzigingen met betrekking tot de criteria voor het Bureau voor het omgaan met adviesaanvragen (artikel 9, vijfde lid) zijn toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 4. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 5.4 en het slot van paragraaf 5.6.

Verder is een redactionele verbetering doorgevoerd in het eerste en derde lid, om beter aan te sluiten bij de redactie van artikel 3, zesde lid. Dat spreekt van "de feiten en omstandigheden", dus niet 'de ernst van de feiten en omstandigheden'.

Voorts wordt voorgesteld om artikel 9, derde lid, onder c, zo te wijzigen dat het Bureau niet alleen tot taak heeft om rechtspersonen met een overheidstaak op verzoek een advies uit te brengen over mogelijk gepleegde strafbare feiten ter *verkrijging* van een vastgoedtransactie, maar ook ter *behoud* daarvan. Onder het behouden van een vastgoedtransactie kan bijvoorbeeld worden verstaan het voorkomen van ontbinding van een overeenkomst.

Artikel I, onderdeel K (artikel 11)

In de consultatiereacties van de G4+B5 en de Commissarissen van de Koning is aangegeven dat het wenselijk is om het Bureau de mogelijkheid te geven bestuursorganen rechtstreeks te tippen, vergelijkbaar met de mogelijkheid die de officier van justitie nu al heeft. Het nieuw voorgestelde artikel 11 regelt een dergelijke tipfunctie. Uit het rapport 'De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen' blijkt dat het Bureau de officier van justitie soms vraagt om een ander bestuursorgaan te tippen.

Het komt nu voor dat het Bureau een 'geen gevaar' advies geeft aan het bestuursorgaan dat om advies verzocht, terwijl er wel gegevens bekend zijn die relevant zijn voor een ander bestuursorgaan. In die gevallen, kan het Bureau nu de officier van justitie vragen om op grond van artikel 26 van de Wet Bibob dat andere bestuursorgaan een tip te geven. Deze gang van zaken is omslachtig en leidt tot vertraging en dubbele werkzaamheden, zo geeft het rapport aan. Dit pleit ervoor om rechtstreeks van het Bureau aan het betreffende bestuursorgaan die tip te kunnen geven. Daarnaast komt het nu voor dat het Bureau een advies met een ernstig gevaar opstelt over een bedrijf en over informatie beschikt dat het bedrijf ook vestigingen heeft in andere gemeenten/provincies. Dan zou het Bureau die gemeenten/provincies moeten kunnen wijzen op een mogelijk gevaar. Omdat het een klein aantal tips per jaar betreft, is het privacy-effect van deze wijziging beperkt. Voor zover er een effect is, is dat een vermindering van de inbreuk op de privacy. Er wordt immers een partij – het OM – uit de huidige tipketen gehaald (LBB-OM-bestuursorgaan).

Artikel I, onderdeel L (artikel 11a)

Dit is een redactionele aanpassing.

Artikel I, onderdeel M (artikel 12)

Artikel 12, tweede lid, geeft een limitatieve opsomming van categorieën van persoonsgegevens die het Bureau ten behoeve van zijn adviseringsstaak mag verzamelen. Tot die opsomming behoort onder meer de categorie persoonsgegevens uit openbare bronnen. De term 'openbare registers' is vervangen door 'openbare bronnen'. Deze bepaling codificeert dat het niet alleen gaat om bijvoorbeeld de voor eenieder toegankelijke delen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het kadaster en het faillissementsregister en registers die feitelijk openbaar zijn, zoals telefoongidsen, almanakken e.d., maar dat het ook gaat om publiek toegankelijke delen van het internet. Het voorgaande laat onverlet dat de onderliggende wet gegevensverstrekking moet toelaten. Voorbeelden zijn artikel 28 Handelsregisterwet 2007 en artikel 107c Kadasterwet.

In de jurisprudentie over artikel 12, tweede lid, is duidelijk geworden dat ook informatie uit een niet-openbare bron gebruikt mag worden, voor zover deze informatie rechtstreeks te herleiden is tot openbare bronnen, bijvoorbeeld openbare faillissementsverslagen.¹⁶ Ik acht het ten behoeve van de rechtszekerheid wenselijk om deze jurisprudentie te codificeren middels uitbreiding van voornoemde opsomming met de categorie persoonsgegevens die rechtstreeks zijn te herleiden tot gegevens uit openbare bronnen.

De in artikel 12, derde lid, opgenomen grondslag voor het bureau om gebruik te maken van het burgerservicenummer wordt geschrapt, daar de grondslag hiertoe al volgt uit artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Het Bureau blijft na wijziging derhalve onverminderd bevoegd om in het kader van de uitvoering van zijn taak gebruik te maken van het burgerservicenummer.

Het huidige artikel 12, vierde lid, (nieuw: derde lid) geeft het Bureau de bevoegdheid om, in aanvulling op het door de betrokkene ingevulde Bibob-vragenformulier, de betrokkene te verzoeken om nadere gegevens omtrent een limitatief opgesomd aantal soorten gegevens. Daartoe behoren op dit moment niet gegevens over feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn om te beoordelen tot welke natuurlijke personen of rechtspersonen de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Dit vormt een belemmering bij het achterhalen van stroman-constructies, die deze wijziging beoogt weg te nemen.

Artikel I, onderdeel N (artikel 13)

Het huidige artikel 13, eerste lid, biedt de mogelijkheid om buitenlandse autoriteiten te vragen of van een persoon die door het Bureau wordt onderzocht strafrechtelijke gegevens bekend zijn. Nu voor de toepassing van artikel 3 onder strafbaar feit mede verstaan wordt een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ligt het in de rede om een soortgelijke bevoegdheid op te nemen ten aanzien van gegevens omtrent overtredingen waarvoor niet- strafrechtelijke punitieve sancties (met name bestuurlijke boetes) kunnen worden opgelegd die berusten bij buitenlandse autoriteiten. Het nieuwe artikel 13, eerste lid, onder b, strekt daartoe.

Artikel I, onderdeel O (artikel 19)

Met deze wijziging wordt de termijn gedurende welke het Bureau persoonsgegevens die zijn verzameld of verkregen met het oog op de behandeling van een verzoek om advies kan verwerken in verband met een ander verzoek verlengd van twee naar vijf jaren.

Artikel 19 Wet Bibob verbindt aan hergebruik momenteel een (maximum)periode van twee jaar. Het kabinet acht het wenselijk om deze termijn te verhogen naar vijf jaar. Hiermee wordt een betere balans gevonden tussen enerzijds het effectief en efficiënt kunnen vervullen van de taken uit de Wet Bibob en anderzijds de belangen van de betrokkene. Gegevens zijn vijf jaar later vaak ook nog relevant voor de gevaarsbeoordeling. Het is inefficiënt en mogelijk contraproductief als het Bureau die gegevens telkens opnieuw moet opvragen of mogelijk zelfs niet opnieuw achterhaalt. Indien gegevens ouder dan vijf jaar zijn, wordt de kans gering geacht dat zij nog een zinvolle rol kunnen vervullen bij de beoordeling of iemand (opnieuw) een ernstig gevaar in de zin van artikel 3 met zich brengt. Wanneer de termijn daarentegen zou worden gehouden op twee jaar, dan kan dit ertoe leiden dat gegevens niet meer kunnen worden hergebruikt die later toch nog noodzakelijk blijken, hetgeen ertoe leidt dat het dossier helemaal vanaf nul moet worden opgebouwd.

Door de gegevens in het advies wel langer beschikbaar te houden voor een nieuwe weging, is bij hergebruik een beperktere inzet van onderzoeksbevoegdheden van het Bureau nodig en kunnen deze bevoegdheden risicogerichter worden ingezet. Immers, stel dat een eerder negatief advies gebaseerd was op de betrokkenheid van een foute financier, dan kan een nieuwe aanvraag waarin de foute

¹⁶ ECLI:NL:CBB:2013:94, r.o. 4.3.

financier vervangen is door een bonafide financier, ertoe leiden dat het onderzoek sneller kan worden afgerond als de overige feiten en omstandigheden hetzelfde zijn.

Overigens laat het voorgaande onverlet dat gegevens door het Bureau steeds op hun actualiteit worden beoordeeld. Anders gezegd, het voorgaande ziet exclusief toe op de vraag of gegevens bij de gevaarsbeoordeling betrokken mogen worden. De weging van die gegevens, als ze gebruikt mogen worden, wordt door dit artikel niet geregeld. Het is de verantwoordelijkheid van het Bureau om die weging uit te voeren en zo nodig te beoordelen in hoeverre de omstandigheden nadien gewijzigd zijn.

Deze wijziging is met name van belang bij (omvangrijke) strafdossiers. De verstrekking van deze dossiers kost het OM vaak tijd en capaciteit, zeker als de stukken uit archief gehaald en gekopieerd moeten worden. De daarin opgenomen gegevens blijven vaak langer dan twee jaar relevant. In de Wet Bibob zijn geen terugkijktermijnen opgenomen, maar uit de jurisprudentie blijkt dat strafbare feiten bijvoorbeeld ook na elf jaar nog een ernstig gevaar op kunnen leveren.¹⁷ De huidige hergebruikstermijn doet geen recht aan deze werkelijkheid. Een strafdossier is vijf jaar later ook nog relevant voor de gevaarsbeoordeling. Ik acht het ongewenst dat het OM en Bureau de reeds verstrekte en vaak nog aanwezige informatie dan opnieuw moeten opvragen en verstrekken. Als het dossier in eerste instantie nog een lopende (rechts)zaak betrof, zal het Bureau vanzelfsprekend navraag moeten doen naar de actuele stand van zaken. Dan hoeven alleen eventuele nieuwe stukken verstrekt te worden. Als het dossier in eerste instantie al een afgehandelde zaak betrof, dan kan een dergelijke aanvullende navraag bij het OM soms geheel achterwege blijven. Als iemand onherroepelijk is veroordeeld, dan kan ook twee, drie of vijf jaar later nog van die veroordeling uit worden gegaan.

Artikel I, onderdeel P (artikel 20)

De aard van de door het Bureau ten behoeve van het uitbrengen van een advies verrichte onderzoeken brengt met zich mee dat het Bureau met enige regelmaat stuit op (mogelijke) begane strafbare feiten. Op dit moment staat de in artikel 20, eerste lid, geregelde geheimhoudingsplicht in de weg aan het melden van deze strafbare feiten bij een opsporingsambtenaar (aangifte) of bij een tot oplegging van een bestuurlijke boete ter zake van de geconstateerde (mogelijke) overtreding bevoegd bestuursorgaan. Met deze wijziging worden deze twee gevallen toegevoegd aan de in artikel 20, derde lid, geregelde uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van het eerste lid. Het kabinet vindt het ongewenst indien een onder de Minister van Justitie en Veiligheid ressorterend adviesorgaan wetenschap heeft van een strafbaar feit, maar dat niet zou mogen melden bij de bevoegde instanties.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 26)

Deze redactionele aanpassing vloeit voort uit het gewijzigde artikel 9, vijfde lid, waaruit blijkt dat eigen onderzoek door het bestuursorgaan vooraf dient te gaan aan een eventuele adviesaanvraag bij het Bureau.

Artikel I, onderdeel R (artikel 27)

Artikel 27 regelt de verstrekking van persoonsgegevens van de bij en krachtens die bepaling aangewezen bestuursorganen aan het Bureau, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak van het Bureau. De in het eerste lid opgenomen opsomming wordt met dit voorstel geactualiseerd en aangevuld, met name om de verstrekking van gegevens met betrekking tot bestuurlijke boetes te faciliteren. Daarnaast wordt de aanhef van het eerste lid gewijzigd en wordt een nieuw tweede lid ingevoegd om buiten twijfel te stellen dat deze bestuursorganen niet alleen *persoonsgegevens* die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak aan het Bureau dienen te verstrekken, maar ook andere gegevens. Veelal zullen de betreffende gegevens tevens persoonsgegevens zijn, maar bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot rechtspersonen kunnen niet in alle gevallen als persoonsgegeven worden aangemerkt.

Meer concreet worden de volgende bestuursorganen genoemd:

1. De burgemeester of het college van burgemeester en wethouders van gemeenten, die toezichthoudende taken hebben, onder andere wat betreft de Huisvestingswet en bij bepaalde milieuactiviteiten.
2. De commissaris van de Koning of gedeputeerde staten van provincies, die eveneens toezichthoudende taken hebben bij milieuactiviteiten.
3. De Kansspelautoriteit, die toezicht houdt op de kansspelmarkt en optreedt tegen illegale gokactiviteiten.
4. De Autoriteit Consument en Markt, die handhavend optreedt tegen onder andere overtredingen van het mededingings- en consumentenrecht.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2012:BY4410.



De desbetreffende strafbare overtredingen zijn inhoudelijk van belang voor de beoordeling van het gevaar door het Bureau. Deze kunnen al dan niet zelfstandig tot de conclusie leiden dat ernstig gevaar bestaat.

Artikel I, onderdeel S (artikel 28)

Met de wijziging van het tweede lid wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat de geheimhoudingsplicht voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak ten aanzien van adviezen van het Bureau niet in de weg staat aan het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal, Provinciale Staten of de gemeenteraad in het kader van de passieve inlichtingenplicht. Dit is in lijn met de oorspronkelijke bedoeling zoals verwoord in memorie van toelichting bij de Wet Bibob (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 44).

De opname van deze drie soorten verstrekkingen in artikel 28, tweede lid, laat evenwel de mogelijkheid onverlet tot weigering van het verstrekken van een Bibob-advies aan deze vertegenwoordigende organen met een beroep op *het belang van de staat* (artikel 68 van de Grondwet) of *het openbaar belang* (artikelen 167, derde lid, en 179, derde lid, van de Provinciewet en 169, derde lid, en 180, derde lid, van de Gemeentewet). Daarnaast valt te wijzen op de mogelijkheid voor het provinciebestuur onderscheidenlijk gemeentebestuur om krachtens artikel 25, tweede lid, Provinciewet onderscheidenlijk artikel 25, tweede lid, Gemeentewet geheimhouding op te leggen op de aan de gemeenteraad onderscheidenlijk Provinciale Staten verstrekte stukken.

De wijziging van het derde lid houdt verband met de hierna toe te lichten wijziging van artikel 33 van de Wet Bibob.

Het vierde lid betreft de bevoegdheid voor betrokkene om gegevens uit Bibob-adviezen in te brengen in een rechterlijke procedure. Dankzij de nieuwe passieve formulering is voor die bevoegdheid niet meer relevant wie de rechterlijke procedure is gestart. Deze wijziging is nodig omdat degene die de rechterlijke procedure start, niet altijd dezelfde is als de betrokkene in de zin van de Wet Bibob. Een voorbeeld: als een gemeente weigert om een vervreemder van erfpacht toestemming te verlenen, is uitsluitend de vervreemder van erfpacht op grond van artikel 91, vierde lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, bevoegd om dit in rechte aan te vechten.

Dankzij de nieuwe, passieve formulering kan de betrokkene in de zin van de Wet Bibob (in casu de beoogde verkrijger van de erfpacht) in de rechterlijke procedure het Bibob-advies inbrengen, ook al was hij niet degene die de rechterlijke procedure is gestart.

Artikel I, onderdeel T (artikel 29)

Met deze wijziging wordt de termijn gedurende welke het bestuursorgaan een advies kan hergebruiken in verband met een andere beslissing, verlengd van twee naar vijf jaren. Het gaat om dezelfde informatie (Bibob-advies) als bij artikel 19 dus moet dezelfde, van 2 naar 5 jaar verhoogde termijn ook in artikel 29 gelden. In de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 19 is deze termijn nader toegelicht. Wat daar is opgemerkt over het gebruik van de gegevens door het Bureau, geldt mutatis mutandis voor het gebruik van dezelfde gegevens door het bestuursorgaan.

Artikel I, onderdeel U (artikel 30)

Dit artikel is verplaatst naar artikel 7a.

Artikel I, onderdeel V (artikel 33)

Met de voorgestelde wijziging van het eerste lid wordt buiten twijfel gesteld dat een bestuursorgaan bij een voor de betrokkene negatieve voorgenomen beschikking waarbij het een weigeringsgrond van de Wet Bibob gebruikt, niet alleen de betrokkene in de gelegenheid stelt om zijn zienswijze over dit voornemen te geven, maar ook de in dat verband in de voorgenomen beschikking genoemde derde. Dit is nu geregeld in het tweede lid, maar deze tekst behoeft verduidelijking. Hierin is voorzien in het gewijzigde eerste lid, in lijn met de heldere bedoeling uit de memorie van toelichting van destijds.¹⁸ Het tweede lid wordt bijgevolg overbodig en vervalt.

¹⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3: 'Teneinde zo groot mogelijk[e] waarborgen te bieden aan derden die worden genoemd in de motivering van een beschikking als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel, is in artikel [33, tweede lid] neergelegd dat de persoon die in de beschikking wordt genoemd, dient te worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 4:8 van de Awb. Hiermee is buiten twijfel gesteld dat die persoon in voorkomend geval in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.'



Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Justitie en Veiligheid,